

ABC ADMINISTRACJI

praca zbiorowa pod red.
Sławomira Fundowicza,
Pawła Świtala,
Wojciecha Wojtyły

Tom XV, lipiec 2017

ABC ADMINISTRACJI

praca zbiorowa pod red.
Sławomira Fundowicza,
Pawła Świtala,
Wojciecha Wojtyły

„SKAUTH”

Monografia naukowa

ISBN 978-83-944559-4-1

Recenzenci

Dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. UTH
Dr hab. Katarzyna Bagan – Kurluta
Dr hab. Jarosław Dobkowski
Dr hab. Maria Królikowska – Olczak
Dr hab. Małgorzata Lotko, prof. UTH
Dr hab. Marek Mączyński
Dr hab. Andrzej Sakowicz
Dr hab. Wojciech Sońta
Dr Tomasz Dąbrowski

Dr Ganczar Małgorzata
Dr Wojciech Jasiński
Dr Marzena Myślińska
Dr Anna Trela
Dr Iwona Warchoł
Dr Wojciech Wojtyła
Dr Marcin Wielec
Dr Monika Żuchowska- Grzywacz

Redaktorzy naukowci:

dr hab. Sławomir Fundowicz, prof UTH. Dr Wojciech Wojtyła, mgr Paweł Śwital

Redakcja techniczna: Adam Dulęba, Patrycja Gołąbek

Skład: Adam Dulęba, Patrycja Gołąbek

© Copyright: Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”,
Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytetu Technologiczno- Humanistycznego
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
tel. (48) 361 74 33 email: skauth@wp.pl
www.skauth.uniwersytetradom.pl

ISBN 978-83-944559-4-1

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich.

SPIS TREŚCI

Rozdział I	6
Rola i zadania powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku ze szczególnym uwzględnieniem udziału w niej prokuratora	6
Rozdział II	19
Rola Ministra Koordynatora Służb Specjalnych w kształtowaniu organizacji i zadań podległych mu służb mundurowych	19
Rozdział III.....	29
Straż Graniczna w Polsce – wybrane aspekty prawne	29
Rozdział IV	40
Stosowanie kar dyscyplinarnych.....	40
w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji.....	40
Rozdział V	51
Rola służb specjalnych w Polsce na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego....	51
Rozdział VI	63
Finansowanie służb mundurowych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie Policji	63
Rozdział VII	72
Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza policji.....	72
Rozdział VIII.....	84
Negocjacje policyjne jako alternatywna metoda rozwiązania sytuacji kryzysowej.....	84
Rozdział IX	94
Zasadnicze źródła finansowania w zakresie ochrony środowiska w Polsce – przegląd obowiązujących rozwiązań.....	94
Rozdział X.....	105
Odpowiedzialność karna żołnierzy w świetle ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny	105
Rozdział XI	116
Rola służb mundurowych w procesie stanowienia prawa w Polsce	116
Rozdział XII	126
Wartości i normy etyczne pracownika administracji publicznej.....	126
Rozdział XIII.....	139
Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego	139

Rozdział XIV	154
Stosunek służbowy funkcjonariuszy Policji.....	154
Rozdział XV	167
Wybrane aspekty zarządzania jakością w administracji publicznej na przykładzie Kuratorium Oświaty.....	167
Rozdział XVI.....	180
Ekonomiczne przyczyny upadku państwa i ich znaczenie dla rewolucji socjalistycznej – analiza poglądów Marksa, Engelsa i Lenina	180

Rozdział I

Rola i zadania powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku ze szczególnym uwzględnieniem udziału w niej prokuratora

Brodacki Damian¹

Security is one of the most important public tasks. The position of self-government in Poland which was determined by the Constitution, and lot of different acts forced units of self-government to carry out tasks connected to security on local level. One of the institutions which operate in this area is local commission of order and security. This commission focus on coordination of significant part of all local ventures connected with security. Prosecutor could be one of the members of local commission of order and security but his role is rather nominal.

Wstęp

Bezpieczeństwo zarówno w wymiarze osobistym, jak i społecznym jest cennym i pożądanym stanem, który najprościej można scharakteryzować jako brak zagrożenia czy to dla nas samych, czy danej zbiorowości ludzi². Rozszerzając podczas analizy naukowej pojęcie bezpieczeństwa na dalsze podmioty, niż tylko bezpieczeństwo jednostki możemy mieć do czynienia z bezpieczeństwem danej grupy osób lub konkretnego miejsca, bezpieczeństwem lokalnym (w polskich realiach mowa tu głównie o szczeblu gminnym i powiatowym), regionalnym (zwłaszcza wojewódzkim), aż wreszcie bezpieczeństwem wewnętrznym państwa i bezpieczeństwem narodowym (na które w rozumieniu przeważającej części doktryny składa się – obok bezpieczeństwa wewnętrznego – bezpieczeństwo militarne i zewnętrzne państwa³). Niezależnie od obszaru, na jakim bezpieczeństwo ma być zapewnione obowiązek ten spoczywa na podmiotach w znakomitej większości należących do

¹ **Brodacki Damian** – student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, seminarzysta w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Współpracował z licznymi podmiotami samorządowymi w powiecie chrzanowskim przy organizacji Światowych Dni Młodzieży 2016. Zainteresowania naukowe: prawo samorządu terytorialnego, prawo konstytucyjne, bezpieczeństwo narodowe i historia powszechna.

² Por. np. B. Bronisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja”, 2012, nr 2, s. 223-256.

³ Tak np. P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2012, nr 7, s. 11-18.

administracji publicznej i innych organizacji państwowych. Zaczynając od wspomnianego bezpieczeństwa narodowego podmiotem takim są przede wszystkim Siły Zbrojne RP⁴, a wewnętrznego – przykładowo – Policja⁵ i Państwowa Straż Pożarna⁶. Z uwagi na ogólnokrajowy charakter działania wyżej wymienionych podmiotów w naturalny sposób partycypują one w zapewnieniu bezpieczeństwa regionalnego i lokalnego (szczególnie Policja i Państwowa Straż Pożarna, a w wyjątkowych wypadkach również Siły Zbrojne RP). Jednak w myśl idei decentralizacji władzy zadania państwa są przekazywane również innym podmiotom – zwłaszcza jednostkom samorządu terytorialnego⁷. To właśnie one we właściwym dla siebie zakresie są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku swoim mieszkańcom, co zresztą zostało wyrażone w ustawach regulujących ich ustrój i funkcjonowanie⁸. Zadania jednostek samorządu terytorialnego z dziedziny bezpieczeństwa i porządku są rozdzielone między organy każdej z nich oraz inne podmioty, które można zaliczyć do administracji publicznej.

W ramach niniejszego opracowania zajmiemy się działalnością pewnego tworu administracyjnego działającego w ramach samorządu powiatowego, a którego zadaniem jest pomoc staroście w realizacji działań z zakresu bezpieczeństwa – powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku. Oprócz przybliżenia jej pozycji ustrojowej, składu, zadań,

⁴ Por. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 Nr 44 poz. 220 ze zm.): Na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej „Siłami Zbrojnymi”.

⁵ Por. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 ze zm.): Tworzy się Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

⁶ Por. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400 ze zm.): Powołuje się Państwową Straż Pożarną jako zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formację, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

⁷ Domniemanie właściwości jednostek samorządu terytorialnego zostało wyrażone w art. 163 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.): Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

⁸ W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.): Art. 7 ust. 1: Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (pkt 14) - porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 ze zm.): Art. 4 ust. 1: Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: (pkt 15) - porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 ze zm.): Art. 14 ust. 1: Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: (pkt 14) - bezpieczeństwa publicznego.

kompetencji i specyfiki działania skupimy się na roli, jaką odgrywa w niej jeden z jej członków – prokurator.

I. Charakterystyka powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku

Wspomniana decentralizacja zadań publicznych i przekazanie ich jednostkom samorządu terytorialnego zaowocowało utworzeniem trójszczeblowego podziału administracyjnego na gminy, powiaty i województwa. W powiecie – gdyż o nim, co oczywiste, będzie mowa w kontekście powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku – jego organami są rada powiatu i zarząd powiatu, któremu przewodniczy starosta. Sama lektura u.s.p. utwierdza w przekonaniu, że powiat wykonuje istotne zadania z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego⁹. Ustawodawca, biorąc to pod uwagę, postanowił o utworzeniu narzędzia, które miałyby wspomóc koordynację licznych organów i instytucji odpowiedzialnych za jego zapewnienie. Takim narzędziem w zamyśle ustawodawcy są właśnie powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku.

Powstanie powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku miało miejsce w 2001 r.¹⁰, kiedy to dodano do ustawy o samorządzie powiatowym¹¹ artykuły 38a-38c, które stały się podstawą prawną ich funkcjonowania. Jak czytamy w art. 38a ust. 1 w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku, zwaną dalej „komisją”. Przepis ten przypomina wyrażoną wcześniej w u.s.p. zasadę zwierzchnictwa starosty (będącego przewodniczącym organu wykonawczego powiatu – zarządu powiatu) nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami¹². Są to wyspecjalizowane podmioty odpowiedzialne na co dzień za czuwanie nad zapewnieniem bezpieczeństwa na danej płaszczyźnie (powiatowe komendy Państwowej Straży Pożarnej i Policji), przestrzeganiem określonych norm i parametrów biologiczno-chemicznych (powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne),

⁹ Np. wspomniany już w przypisie art. 4 ust 15 u.s.p., art. 41 ust. 1 u.s.p., który mówi o przepisach porządkowych wydawanych przez radę powiatu i inne.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy - Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 2001 Nr 100 poz. 1084).

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 ze zm.), zwana dalej u.s.p.

¹² Por. art. 35 ust. 2 u.s.p.

czy technicznych (powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego). Jak pisze P. Mączyński *próba kompleksowego ujęcia konstrukcji zwierzchnictwa starosty nad powiatowymi inspekcjami, służbami i strażami nakazuje poszukiwać jego treści oraz przejawów w „głównych” ustawach ustrojowych oraz ustawach traktujących o poszczególnych służbach, inspekcjach i strażach. Albowiem treść art. 35 ust. 2 u.s.p. wskazuje jedynie, że ten rodzaj zwierzchnictwa różni się od zwierzchnictwa służbowego, jakie starosta sprawuje nad pracownikami starostwa oraz kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu. Uprawnionym wydaje się być stwierdzenie, że definiowanie pojęcia zwierzchnictwa powinno następować przede wszystkim w oparciu o stopień zespolenia, który to wyznacza jego zakres. Generalne zasady zwierzchnictwa sprawowanego przez starostę nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami zostały wyrażone w art. 35 ust. 3 u.s.p., a polegają one na uprawnieniach starosty polegających na:*

- 1. powoływaniu i odwoływaniu kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także na wykonywaniu wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,*
- 2. zatwierdzaniu programów ich działania,*
- 3. uzgadnianiu wspólnego działania tych jednostek na obszarze powiatu,*
- 4. zlecaniu w uzasadnionych przypadkach przeprowadzania kontroli¹³.*

Wracając do samej powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku można stwierdzić, że jest to *quasi* organ przydany do pomocy staroście w wypełnianiu jego zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jak stanowi art. 38a ust. 2 u.s.p., do jej zadań należy:

1. ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
2. opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
3. przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
4. opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
5. opiniowanie projektu budżetu powiatu – w zakresie, o którym mowa w pkt 1;

¹³ P. Mączyński, *Zwierzchnictwo starosty nad zespolonymi w administracji powiatowej służbami, inspekcjami i strażami*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie”, 2013, nr 1, s. 225-240.

6. opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt 1, 2 i 4;
7. opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt 2 i pkt 4–6 zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Natomiast art. 38a ust. 5 u.s.p. reguluje skład rzeczowej komisji. Obligatoryjnie jej członkami są:

1. starosta jako przewodniczący komisji;
2. dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu;
3. trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu;
4. dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m.st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji.

W pracach powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą brać udział powołani przez starostę funkcjonariusze i pracownicy innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracownicy innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu (art. 38a ust. 7 u.s.p.). Uczestniczą oni w pracach komisji z głosem doradczym (art. 38a ust. 8 u.s.p.). W pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego (art. 38a ust. 6 u.s.p.), którego rola zostanie szerzej opisana w dalszej części opracowania. Kadencja powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku trwa trzy lata (art. 38a ust. 9 u.s.p.).

Art. 38b u.s.p. jest ostatnim przepisem w ustawie regulującym merytorycznie działania powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku. Stanowi on, że przewodniczący komisji (starosta), w celu wykonania zadań komisji, może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych (ust. 1). Ust. 2 badanego artykułu

zezwała komisji na współpracę z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami w ramach swoich zadań.

Opisany wyżej zakres i przedmiot działania komisji, jej skład osobowy, a także kompetencje starosty mające umożliwić jej sprawne działanie prowadzi do wniosku, że powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku ma przede wszystkim charakter konsultacyjno-doradczy, a służyć ma przede wszystkim staroście w jego zadaniach z zakresu bezpieczeństwa i porządku, a także usprawnić koordynację pracy powiatowych służ, inspekcji i straży prowadząc do ich spójnego (z punktu widzenia całościowej strategii bezpieczeństwa powiatu) i niesprzecznego działania. Na pierwszy rzut oka komisja wydaje się być atrakcyjnym rozwiązaniem zaspokajającym potrzebę istnienia kolegiального ciała skupiającego najważniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku w powiecie osoby, pod przewodnictwem organu generalnie odpowiedzialnego za jego zapewnienie – starosty. W doktrynie licznie reprezentowane są jednak negatywne opinie o funkcjonowaniu powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku, a nawet często podważające sens jej istnienia. Ponownie odwołując się do P. Mączyńskiego, autor ten wykazuje (nie bez racji) nieracjonalność w wyznaczeniu długości trwania kadencji komisji na trzy lata. Jak sam podaje, *uniezależnienie kadencji członków komisji od kadencji władz powiatu może powodować daleko idące skutki dla efektywności działania komisji. Zmiany w obsadzie personalnej organu mogą według autora dotyczyć dwóch kategorii podmiotów. Przede wszystkim powstać może konieczność zmiany składu komisji w osobach radnych delegowanych przez radę powiatu – a więc organu, który posiada relatywnie szerokie kompetencje w przedmiocie dystrybucji środków finansowych, umożliwiającących skuteczniejsze realizowanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Równie daleko idące konsekwencje mogą powstać w przypadku zmiany obsady personalnej przewodniczącego zarządu powiatu, czyli starosty, będącego ex lege przewodniczącym komisji, kierującym jej pracami*¹⁴. Badania nad funkcjonowaniem powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku wykazują, że w znakomitej większości przypadków ich działalność jest powierzchowna, czy wręcz fasadowa i nie wpływa należycie na poprawę koordynacji działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku w powiecie¹⁵.

¹⁴ P. Mączyński, *Wprowadzenie systemowe: rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji*, [w:] *Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa* (red.) J. Czapska, Kraków 2014, s. 70-86.

¹⁵ Por. np. krytyczną analizę działalności powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku: A. Okrasa, M. Szafrńska, *Komisje bezpieczeństwa i porządku w świetle badań empirycznych*, [w:] *Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa* (red.) J. Czapska, Kraków 2014, s. 133-186.

Mimo druzgocącej krytyki, jedną z istotniejszych funkcji, jakie pełni komisja jest jej zaangażowanie w sporządzenie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, o czym już była mowa. Jest to akt planistyczny charakteryzujący najpowszechniej występujące w powiecie wykroczenia i przestępstwa, zagrożenia naturalne, przedsięwzięcia służące zapobieganiu im, a także uwagi dotyczące innych aspektów bezpieczeństwa i porządku publicznego. Program ten jest uchwalany przez radę powiatu (art. 12 ust. 9b u.s.p.), co jednak nie przesądza o nadaniu mu rangi aktu prawa miejscowego, a tym samym mocy aktu powszechnie obowiązującego¹⁶. Jednak uchwalenie go przez organ stanowiący powiatu zdaje się przesądzać o konieczności stosowania się do opisanych w nim zaleceń przez organy bezpieczeństwa w powiecie¹⁷.

Na zakończenie charakterystyki powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku warto wspomnieć o kilku przepisach regulujących kwestie personalne i jej obsługę administracyjno-finansową. Art. 38c ust. 1 u.s.p. stanowi, że koszty działania komisji pokrywa się ze środków własnych budżetu powiatu. Rada powiatu natomiast określa zasady zwrotu członkom komisji i osobom powołanym do udziału w jej pracach wydatków rzeczywiście poniesionych w związku z udziałem w pracach komisji, stosując odpowiednio przepisy o zwrocie kosztów podróży służbowych dla radnych powiatu. Obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia starostwo (art. 38c ust. 2 u.s.p.). Art. 38a ust. 3 u.s.p. daje możliwość utworzenia na drodze porozumienia prezydenta miasta na prawach powiatu ze starostą graniczącego z tym miastem powiatu wspólnej komisji dla obu tych jednostek samorządu terytorialnego. W takim przypadku prezydent miasta i starosta współprzewodniczą komisji. Rozwiązanie to ma zapewne na względzie aspekty funkcjonalne objawiające się możliwością wspólnej koordynacji działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku większego obszaru, choć nie da się wykluczyć, że przemawiają za nim również kwestie finansowe (czyli okazja do oszczędności wydatków na działalność samodzielnej komisji, co jeśli jest jedynym argumentem za utworzeniem wspólnej komisji, należy ocenić negatywnie). Działanie takiej wspólnej komisji reguluje wspomniane porozumienie, które zawiera w szczególności tryb powoływania członków komisji, zasady pokrywania kosztów jej działania oraz zasady jej obsługi administracyjno-biurowej (art. 38a ust. 4 u.s.p.). Co do kwestii personalnych wypada wspomnieć, że odwołanie członka komisji przed upływem kadencji przez organ, który go

¹⁶ Podobnie: P. Mączyński, *Wprowadzenie systemowe...*

¹⁷ Takiego zdania jest M. Mączyński. Por. M. Mączyński, *Komentarz do art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym* (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 107.

powołał lub delegował, jest możliwe jedynie z ważnych powodów, które podaje się na piśmie. Członkostwo w komisji radnego delegowanego przez radę powiatu ustaje zawsze z wygaśnięciem jego mandatu (art. 38a ust. 10 u.s.p.). Natomiast w przypadku śmierci, odwołania lub rezygnacji członka komisji przed upływem kadencji, organ, który go powołał lub delegował, powołuje lub deleguje nowego członka komisji na okres pozostały do upływu kadencji poprzedniego członka (art. 38a ust. 11 u.s.p.).

II. Udział prokuratora w pracach powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku

Nim przejdziemy do omawiania roli prokuratora w powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku warto najpierw ogólnie scharakteryzować ten urząd. Najogólniej rzecz biorąc, prokurator jest funkcjonariuszem państwowym działającym w ramach prokuratury, którego zadaniem jest ściganie przestępstw oraz wnoszenie i popieranie aktu oskarżenia przed sądem. Zgodnie z art. 2 ustawy prawo o prokuraturze¹⁸, prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Realizuje ona swoje zadania między innymi poprzez prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.), prowadzenie badań w zakresie problematyki przestępczości oraz jej zwalczania i zapobiegania oraz współpracę z jednostkami naukowymi w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania i zapobiegania oraz kontroli (art. 3 ust. 1 pkt 5 u.p.p.), koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw lub przestępstw skarbowych, prowadzonej przez inne organy państwowe (art. 3 ust. 1 pkt 8 u.p.p.), współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa (art. 3 ust. 1 pkt 9 u.p.p.), a także opiniowanie projektów aktów normatywnych (art. 3 ust. 1 pkt 12 u.p.p.). Z punktu widzenia naszych rozważań istotny jest art. 72 ust. 1 u.p.p., który nakreśla pewne ramy współdziałania prokuratury i jednostek samorządu terytorialnego. W przepisie tym mowa, że prokurator regionalny, prokurator okręgowy lub prokurator rejonowy, z własnej inicjatywy bądź na wniosek organów jednostek samorządu terytorialnego albo właściwego wojewody, przedkłada im informację o stanie przestępczości i jej zwalczaniu odpowiednio w województwie, powiecie lub gminie (mieście, dzielnicy). Choć trudno tu mówić

¹⁸Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016 poz. 177 ze zm.), zwana dalej u.p.p.

o współdziałaniu *sensu stricto* (ponieważ mamy tu do czynienia jedynie z wymianą informacji), to jednak dane uzyskane od poszczególnych prokuratorów mogą w istotny sposób wpływać na politykę bezpieczeństwa danej jednostki samorządu terytorialnego, która na ich podstawie może zintensyfikować swoje działania tam, gdzie jest to potrzebne.

Nie ulega wątpliwości, że unikatowa wiedza prokuratorów o stanie przestępczości na terenie im właściwym może być cenna dla wszelkich organów administracji publicznej. Podobny cel musiał przyświecać uchwaleniu art. 38a ust. 9 u.s.p., który stanowi – jak już przytaczano – że w pracach powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku może uczestniczyć prokurator wyznaczony przez (przełożonego względem siebie) prokuratora okręgowego. Jak wynika z treści samego przepisu, jego udział w pracach komisji jest fakultatywny. Ustawa nie przewiduje też dla niego żadnej aktywnej roli. Nie można również moim zdaniem twierdzić, że prokurator jest pełnoprawnym członkiem komisji, za czym szło by jego ograniczenie kadencją komisji, prawem do udziału w głosowaniach, czy stosowanie do niego wszelkich przepisów dotyczących rezygnacji z członkostwa w niej, zwrotu kosztów itd. Jak wskazuje literalne brzmienie ustawy, prokurator jedynie uczestniczy w pracach komisji, co stwarzałoby dla niego jedynie funkcję konsultacyjną i opiniodawczą względem komisji. Ustawa nie przewiduje tym bardziej konieczności zatwierdzania przez niego powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (nawet przed sporządzeniem jego oficjalnego projektu przez komisję), co według mnie stanowiłoby już ingerencję nie tyle w zadania samej komisji, co wręcz kompetencje i samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest powiat. Jednak z drugiej strony – biorąc pod uwagę opisaną wcześniej krytykę działań (czy wręcz ich braku) powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku – warty rozważenia jest pomysł dwojakiego udziału prokuratora w uchwalaniu i realizacji założeń powiatowego programu zapobiegania przestępczości. Po pierwsze, jak dotychczas prokurator służyłby radą członkom komisji, której zadaniem jest sporządzenie projektu programu. Po drugie, już po jego uchwaleniu przez radę powiatu i podjęciu realizacji jego założeń przez organy powiatu (co, jak wykazano, należy do ich obowiązku) prokurator dokonywałby okresowego opiniowania jego wykonania. Taka działalność prokuratora w żaden sposób nie ingerowałaby w samodzielność i kompetencje struktur samorządu terytorialnego i administracji zespolonej w powiecie, a stanowiłaby bodziec do bardziej rzetelnej pracy organów powiatu na tej płaszczyźnie, co w obliczu powszechnej krytyki prac powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku mogłoby mieć dla nich zbawienny wpływ.

Innym aspektem jest inicjatywa uczestnictwa prokuratora w pracach komisji. Skoro jest on wyznaczany przez prokuratora okręgowego (przełożonego) już to eliminuje jego zaangażowanie z własnej woli. Do rozważenia pozostaje kwestia, czy decyzja o uczestnictwie prokuratora należy wyłącznie do prokuratora okręgowego, czy przewodniczącego komisji – starosty. Nie ma tu oczywiście mowy o jakimkolwiek dopuszczeniu bądź nie prokuratora przez starostę, gdyż ten z mocy samej ustawy może uczestniczyć w posiedzeniach komisji. Pytanie, jakie można tu postawić polega na tym, czy istnieje pewien zwyczaj zapraszania prokuratora do uczestnictwa w posiedzeniach komisji (w formie poinformowania właściwej prokuratury okręgowej przez starostę o posiedzeniach powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku), czy też prokurator okręgowy po powzięciu informacji o takim posiedzeniu deleguje na nie swojego podwładnego. Istnienie takiego zwyczaju nie wyklucza dyskrecjonalnej decyzji prokuratora okręgowego do oddelegowania podległego mu prokuratora, gdyż kompetencje do tego nadaje mu sama ustawa. Problem, jaki tu się pojawia dotyczy raczej pewnej kultury administracji i – niestety istniejącej – skłonności do ograniczania podmiotów uczestniczących w działaniach administracji publicznej do koniecznego minimum. Bez wątpienia „przymusowy” udział prokuratora z wyłącznej inicjatywy prokuratora okręgowego w pracach komisji powinien dać asumpt do jej jeszcze efektywniejszej pracy, ale przez skromną ilość posiedzeń w ciągu całej kadencji i brak rzeczywistego zaangażowania jej członków (a także zupełnie bierne uczestnictwo prokuratora, bądź wprost brak jego oddelegowania do prac komisji) ruch ten nie może wpływać w znaczącym stopniu na poprawę efektywności prac komisji.

Opinia prokuratora może być szczególnie cenna w przypadku oceniania pracy Policji, co również należy do właściwości powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku. Z racji jego bliskiej współpracy z Policją i nadzorowaniem przez niego dochodzeń przez nią prowadzonych¹⁹ prokurator, jak żaden inny uczestnik prac komisji, może udzielać wartościowych wskazówek w tym zakresie. Również jego wykształcenie z zakresu kryminologii zdobyte w toku kształcenia stanowi o kompetencji prokuratora w poruszanych w ciągu prac komisji zagadnieniach.

Podsumowując, udział prokuratora w pracach powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku ma (podobnie jak sama komisja względem starosty) charakter opiniodawczy i konsultacyjny. Spośród wszystkich członków komisji i uczestników jej prac charakteryzuje

¹⁹ Por. art. 326 ust. 1 kodeksu postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555 ze zm.): Prokurator sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym w zakresie, w jakim go sam nie prowadzi; prokurator może także objąć nadzorem postępowanie, o którym mowa w art. 307.

się największą odrębnością. Ustawa nie przewiduje dla niego żadnych szczególnych kompetencji i zadań w ramach tej działalności pozostawiając jego rangę i znaczenie wspomnianym zwyczajom i aktywności konkretnej komisji. Jednak jego osobista aktywność, a także już sama obecność podczas prac komisji może wpłynąć pozytywnie na jej rezultaty.

Podsumowanie

Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku w swym założeniu miała pełnić funkcję organu koordynującego pracę powiatowych służb, inspekcji, straży i wszystkich innych lokalnych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny pod przewodnictwem starosty, ułatwiając mu tym samym wywiązywanie się z jego zakresie. Jednak ogólne sformułowania ustawy i niejasna pozycja ustrojowa tej komisji spowodowała dewaluację jej faktycznego znaczenia, co dobitnie pokazują badania nad ich funkcjonowaniem. Sam ustawodawca nie daje komisji większych szans na wyjście spoza ram *quasi* organu o kompetencjach wyłącznie konsultacyjnych i opiniodawczych, nawet mimo aktywności jej członków, która niestety należy do rzadkości.

Całościowy obraz powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku oraz jej rzeczywisty wpływ na sprawy bezpieczeństwa lokalnego rzutuje na możliwości jej członków. Reguła ta nie omija również prokuratora, który może uczestniczyć w jej pracach po oddelegowaniu przez prokuratora okręgowego. Również jego rola ogranicza się tylko do opiniowania prac komisji, sugerowania dalszych kroków i wydania oceny o jej całłościowych poczynaniach (na co wskazuje lektura wielu protokołów z posiedzeń komisji).

Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku mimo uchybień na płaszczyźnie legislacyjnej wciąż dysponuje potencjałem skoncentrowanego (w ujęciu lokalnym) ośrodka decyzyjnego i strategicznego w materii bezpieczeństwa i porządku publicznego. Warunkiem jej efektywnego wykorzystania do pierwotnie wyznaczonych ustawą celów jest – obok dookreślenia jej pozycji, zadań i kompetencji – zmiana mentalności jej członków oraz wzbudzenie w nich chęci do podniesienia rangi powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016 poz. 177 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy - Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 2001 Nr 100 poz. 1084).
- 4) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.)
- 5) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 ze zm.).
- 7) Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 89 poz. 555 ze zm.).
- 8) Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400 ze zm.).
- 9) Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 ze zm.).
- 10) Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 Nr 44 poz. 220 ze zm.).

Literatura:

- 1) Bronisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja”, 2012, nr 2.
- 2) Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2012, nr 7.
- 3) Mączyński M., *Komentarz do art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym* (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- 4) Mączyński P., *Wprowadzenie systemowe: rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji*, [w:] *Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*

(red.) J. Czapska, Kraków 2014.

- 5) Mączyński P., Zwierzchnictwo starosty nad zespolonymi w administracji powiatowej służbami, inspekcjami i strażami, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie”, 2013, nr 1.
- 6) Okrasa A., Szafrńska M., *Komisje bezpieczeństwa i porządku w świetle badań empirycznych*, [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa* (red.) J. Czapska, Kraków 2014.

Rozdział II

Rola Ministra Koordynatora Służb Specjalnych w kształtowaniu organizacji i zadań podległych mu służb mundurowych

Brodacki Damian²⁰

Special services are far-reaching item of national security. In Poland we can mention five organisations, which could belong to this category: The Internal Security Agency, Foreign Intelligence Agency, Central Anti-Corruption Bureau, The Military Counterintelligence Service and Military Intelligence Service. All of them can be brathed together as uniformed services. Today, the Prime Minister exercises supervision over special services but he may entrust this duty to Member of the Council of Ministers: Special Services Coordinator. This Coordinator has great influence on situation, tasks and mode of action of polish special services. To meet his obligations, Special Services Coordinator can cooperate with many state institutions and organisations.

Wstęp

Obok siły militarnej i gospodarczej państwa stanowiących o jego pozycji na arenie międzynarodowej, jego atrybutem zawsze było posiadanie różnego rodzaju informacji wywiadowczych, a także czuwanie nad tym, by wszelkie podmioty nieupoważnione – zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne – nie znalazły się w posiadaniu danych objętych tajemnicą państwową. Niezwykle istotnym zadaniem państwa jest również zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa wewnętrznego i przeciwdziałanie zagrożeniom mogącym zakłócić jego porządek konstytucyjny i funkcjonowanie instytucji. Konieczność sprostania tym wyzwaniom wymaga powołania odpowiednio wyspecjalizowanych w powyższym zakresie podmiotów. Taką rolę pełnią służby specjalne, będące ściśle zhierarchizowanymi organizacjami o szczególnych uprawnieniach i zadaniach. niesprzeczne strategię działania poszczególnych służb specjalnych i sprawna koordynacja ich działań mają kluczowe

²⁰ **Brodacki Damian** – student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, seminarzysta w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Współpracował z licznymi podmiotami samorządowymi w powiecie chrzanowskim przy organizacji Światowych Dni Młodzieży 2016. Zainteresowania naukowe: prawo samorządu terytorialnego, prawo konstytucyjne, bezpieczeństwo narodowe i historia powszechna.

znaczenie w przypadku podmiotów tak newralgicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Szczególną rolę w tym zakresie pełni koordynator do spraw służb specjalnych, będący członkiem Rady Ministrów. Niniejsze opracowanie poświęcone jest prawnej charakterystyce tego urzędu, omówieniu jego kompetencji, a także określenie jego wpływu na kształtowanie sytuacji podległych mu służb.

I. Służby specjalne w Polsce

W Polsce służby specjalne można podzielić na dwie główne kategorie. Pierwsza z nich to służby cywilne, do których zaliczamy Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Drugą zaś to służby wojskowe, na które składają się Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Działalność każdej z nich jest regulowana przez akty prawne rangi ustawowej oraz rozporządzenia i wewnętrzne zarządzenia i decyzje organów, którym te służby podlegają.

Strukturę i funkcjonowanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (zwaną dalej ABW) i Agencji Wywiadu (zwaną dalej AW) reguluje ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu²¹. ABW to służba powołana do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego²². Do jej zadań należy między innymi rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej, korupcji oraz przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa, a także nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym. Ponadto ABW realizuje, w granicach swojej właściwości, zadania służby ochrony państwa oraz wykonuje funkcje krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych²³.

AW to organizacja właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa²⁴, do zadań której należy między innymi uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału

²¹Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 Nr 74 poz. 676) ze zm., zwana dalej ustawą o ABW oraz AW.

²² Art. 1 ustawy o ABW oraz AW.

²³ Art. 5 ustawy o ABW oraz AW.

²⁴ Art. 6 ustawy o ABW oraz AW.

ekonomicznego i obronnego, a także inne zadania z zakresu szeroko pojętej działalności kontrwywiadowczej. Zarówno AW jak i ABW zostały powołane w miejsce dawnego Urzędu Ochrony Państwa, którego kompetencje i zadania zostały podzielone między te dwie organizacje w 2002 r.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (zwane dalej CBA) to służba specjalna utworzona do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa²⁵.

Pewną odrębnością charakteryzują się Służba Wywiadu Wojskowego (zwana dalej SWW) i Służba Kontrwywiadu Wojskowego (zwana dalej SKW). Podlegają one Ministrowi Obrony Narodowej²⁶, a w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny stają się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych RP²⁷. SKW to służba specjalna i służba ochrony państwa, właściwa w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Zadania o podobnym charakterze, jednak w płaszczyźnie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, pełni SWW. Obie te służby zostały utworzone w miejsce budzących liczne kontrowersje Wojskowych Służb Informacyjnych w 2006 r.

II. Problematyka zakwalifikowania służb specjalnych do służb mundurowych

W rozważaniach nad statusem funkcjonariuszy służb mundurowych P. Szustakiewicz wskazuje na *niejednorodność uregulowań w tej materii, co powodowane jest oczywiście wielością ustaw i innych aktów prawnych regulujących strukturę i działanie służb mundurowych*²⁸. Trudno zatem o legalną definicję tego terminu. Przyjmijmy, że służbą mundurową jest każda formacja, zorganizowana w hierarchiczną strukturę, działająca w oparciu o rozkazy lub polecenia służbowe, a dodatkowym jej wyróżnikiem jest jednolite

²⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 Nr 104 poz. 708 ze zm.).

²⁶ Art. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 709) ze zm., zwana dalej ustawą o SKW i SWW.

²⁷ Art. 3 ust. 8 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 Nr 44 poz. 220 ze zm.).

²⁸ Por. P. Szustakiewicz w: W. Maciejko, P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 1.

umundurowanie jej członków. Uznanie tej definicji wyłączałoby zatem ze zbioru służb mundurowych CBA, gdyż funkcjonariusze tej służby nie posiadają mundurów. Odwołując się do zwykłej intuicji takie wyłączenie kłóciłoby się z charakterem i zadaniami tej organizacji, co potwierdza stanowisko doktryny, która nie wyłączała nigdy CBA z grona służb mundurowych. Biorąc pod uwagę zakres niniejszego opracowania, dalsze rozważania nad definicją służb mundurowych nie są celowe. Wystarczające jest stwierdzenie, że wszystkie polskie służby specjalne (zarówno cywilne, jak i wojskowe) można do takowych zaliczyć.

III. Nadzór nad służbami specjalnymi w Polsce – zagadnienia ogólne

Jak wspomniano we wstępie niniejszego opracowania, kluczową sprawą dotyczącą działania i funkcjonowania służb specjalnych jest ich sprawna koordynacja. Specyfika działalności służb specjalnych i charakter materii, jaką się zajmują wymusza ich organizacyjne podporządkowanie możliwie małej liczbie podmiotów i trwale wpisanie ich w struktury państwa. Na mocy dotychczas omawianych ustaw, każdy z szefów służb specjalnych jest centralnym organem administracji rządowej. Już sam ten fakt implikuje szczególną zależność ich i podległych im urzędów (służb) Prezesowi Rady Ministrów. Znajduje to potwierdzenie w obowiązujących przepisach. Art. 5 ust. 3 ustawy o CBA stanowi, że Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego członek Rady Ministrów koordynuje działalność CBA, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. Nie jest do końca jasne, dlaczego zasada zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi została wyrażona (bezpośrednio) tylko w tej ustawie i to od razu w stosunku do każdej z nich. Ustawy o służbach specjalnych przewidują również, że to Prezes Rady Ministrów mianuje ich szefów, wydaje wytyczne dotyczące działalności służb

Swoistym organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów do spraw służb specjalnych – głównie o kompetencjach doradczych i konsultacyjnych – jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Jak stanowi art. 11 ustawy o ABW oraz AW, Kolegium działa jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, SKW, SWW i CBA, oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił

Zbrojnych RP. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW, w skład Kolegium wchodzi Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący, sekretarz Kolegium, jego członkowie: minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz minister-członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Ponadto w jego posiedzeniach uczestniczą szefowie służb i Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, a fakultatywnie również osoba delegowana przez Prezydenta RP.

Ponadto działalność szefów każdej ze służb specjalnych podlega kontroli Sejmu²⁹.

IV. Minister Koordynator Służb Specjalnych. Powołanie, zakres zadań, kompetencje

Już w poprzednim punkcie opracowania podczas analizy poszczególnych przepisów zasygnalizowane zostało istnienie członka Rady Ministrów powołanego (fakultatywnie) przez Prezesa Rady Ministrów, który jest odpowiedzialny za koordynację prac służb specjalnych. Mowa tu o ministrze – koordynatorze do spraw służb specjalnych. Jest to nie kto inny jak potocznie nazywany „minister bez teki”, czyli nie kierujący żadnym działem administracji rządowej w myśl ustawy o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 141 poz. 943 ze zm.), któremu Prezes Rady Ministrów powierza szczególnie istotne zadanie. Powołanie takie odbywa się na drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 33 ust 1 pkt 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. 1996 Nr 106 poz. 492 ze zm.), w którym to Prezes Rady Ministrów określa niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów zakres działania tego ministra³⁰. Jeśli minister-koordynator do spraw służb specjalnych został powołany w innym czasie, rozporządzenie to wydaje się niezwłocznie po jego powołaniu. Widzimy zatem, że kształtowanie zakresu kompetencji i zadań ministra-koordynatora do spraw służb specjalnych zależy od dyskrecyjnej władzy Prezesa Rady Ministrów, który może mu powierzyć część swoich zadań związanych z nadzorem nad działalnością służb, pamiętając przy tym, że pewne kompetencje są zastrzeżone dla szefa rządu (jak np. powoływanie szefów służb). Można dojść do wniosku, że każdorazowe

²⁹ Por. np. art. 3 ust. 3 ustawy o SKW i SWW, art. 3 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW.

³⁰ Więcej o ministrze nie kierującym żadnym działem administracji rządowej P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 313.

wydanie takiego rozporządzenia określające zakres zadań ministra-koordynatora do spraw służb specjalnych będzie określało jego status i kompetencje, dzięki którym będzie mógł wpływać na działalność podległych mu służb mundurowych. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że minister-koordynator do spraw służb specjalnych wykonuje względem nich kompetencje Prezesa Rady Ministrów, który w imię sprawniejszej organizacji tylko mu je porucza.

Z praktycznego punktu widzenia nie ulega jednak wątpliwości, że Prezes Rady Ministrów i minister-koordynator do spraw służb specjalnych (pozostający oczywiście w relacji zwierzchnictwa) zawsze działają w ramach Rady Ministrów wywodzącej się przeważnie z jednego lub co najwyżej kilku obozów politycznych, co niejako gwarantuje spójność ich działań. Jeśli zatem szef rządu określi już zakres obowiązków ministra-koordynatora, powinien on cieszyć się względną samodzielnością w powierzanej sobie materii.

Obecnie zakres obowiązków i zadań ministra-koordynatora do spraw służb specjalnych określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra-Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. 2015 poz. 1921)³¹. Czytamy w nim, że do szczegółowego zakresu działania ministra-koordynatora należy:

- 1) sprawowanie nadzoru i kontroli działalności służb specjalnych;
- 2) koordynowanie działalności służb specjalnych;
- 3) wspomaganie Rady Ministrów w kształtowaniu głównych kierunków polityki rządu dotyczącej działalności służb specjalnych³².

Kolejne paragrafy Rozporządzenia precyzują te pojęcia. Pod sprawowaniem nadzoru działalności służb specjalnych należy rozumieć:

- wyznaczanie strategicznych kierunków rozwoju i funkcjonowania służb specjalnych;
- badanie, ocenianie i monitorowanie poprawności realizacji przez służby specjalne zadań określonych w przepisach prawa, wytycznych, planach i programach;
- opracowywanie programów działalności służb specjalnych w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa, stanowiących podstawę wydawania wytycznych Prezesa Rady Ministrów,
- zatwierdzanie rocznych planów i sprawozdań przygotowywanych przez szefów służb specjalnych

³¹ Zwane dalej Rozporządzeniem.

³² Par. 1 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 Rozporządzenia.

- dokonywanie oceny stopnia realizacji rocznych planów działalności służb specjalnych oraz formułowanie wniosków i rekomendacji wynikających z tej oceny;
- wyznaczanie celów i kierunków rozwoju współpracy międzynarodowej służb specjalnych oraz dokonywanie oceny efektów tej współpracy;
- wyznaczanie standardów i minimalnych wymagań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i mieniem w służbach specjalnych;
- analizowanie i dokonywanie oceny działań podejmowanych przez:
 - a) ABW oraz SKW w zakresie nadzoru funkcjonowania systemu ochrony informacji niejawnych
 - b) Szefa ABW w zakresie wykonywania funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa,
- dokonywanie czynności wynikających ze stosunku służbowego szefów służb specjalnych, z wyłączeniem ich powoływania i odwoływania;
- rozpatrywanie skarg na działalność służb specjalnych.

Pod sprawowaniem kontroli działalności służb specjalnych należy rozumieć:

- przeprowadzanie kontroli w służbach specjalnych na zasadach i w trybie określonych w ustawie o kontroli w administracji rządowej;
- przeprowadzanie kontroli prawidłowości realizacji postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego na zasadach i w trybie określonych ustawie o ochronie informacji niejawnych;
- analizowanie i dokonywanie oceny stosowania przez służby specjalne uprawnień umożliwiających ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela.

Jak stanowi § 4 Rozporządzenia do zadań ministra w zakresie koordynowania działalności służb specjalnych należy:

- podejmowanie działań służących zapewnieniu współdziałania służb specjalnych w ramach przyznanych im kompetencji i postawionych przed nimi zadań, a także organizowanie i zapewnienie współpracy służb specjalnych z innymi służbami i instytucjami realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa;
- zapewnianie optymalnych warunków dla współpracy służb specjalnych ze służbami specjalnymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi;
- wyrażanie zgody na współdziałanie ABW i AW z właściwymi organami i służbami innych państw, a w przypadku CBA – także z organizacjami międzynarodowymi;

- organizowanie warunków prawidłowego funkcjonowania systemu wywiadowczego państwa, w sposób zapewniający efektywne wykorzystanie informacji dotyczących strategicznych interesów państwa przez konstytucyjne organy państwa;
- opracowywanie i przygotowywanie:
 - a) projektów ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa państwa, z zastrzeżeniem kompetencji właściwych ministrów,
 - b) programów służących zbudowaniu zintegrowanego systemu służb specjalnych;
- rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między służbami specjalnymi;
- opracowywanie, prowadzenie procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenie do rozpatrzenia założeń projektów ustaw, projektów ustaw, projektów rozporządzeń i innych aktów prawnych oraz dokumentów rządowych dotyczących służb specjalnych.

§ 5 Rozporządzenia wyznacza też dodatkowe zadania ministra-koordynatora. Należą do nich:

- prowadzenie współpracy międzynarodowej z organami innych państw oraz instytucjami międzynarodowymi zajmującymi się nadzorem, koordynacją i kontrolą służb specjalnych;
- organizowanie polityki informacyjnej systemu służb specjalnych oraz wyznaczanie założeń i kierunków działań podejmowanych w tej dziedzinie przez służby specjalne;
- prowadzenie badań i studiów nad systemami zarządzania służbami specjalnymi oraz ich kontroli w celu optymalizacji rozwiązań stosowanych w Polsce.

Rozporządzenie nadaje również ministrowi-koordynatorowi do spraw służb specjalnych szereg uprawnień w celu wykonywania wyżej opisanych zadań, z pomocą których może wpływać na sytuację i formy funkcjonowania podległych sobie służb. Może on żądać różnorodnych informacji, w tym niejawnych, dokumentów, analiz i sprawozdań okresowych lub dotyczących między innymi: poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od szefów służb specjalnych (§ 6 pkt 1 Rozporządzenia), informacji dotyczących planowania budżetu i jego wykonywania oraz polityki kadrowej prowadzonej w poszczególnych służbach specjalnych (§ 6 pkt 2), żądać informacji, opinii i sprawozdań dotyczących ABW, AW i CBA (§ 6 pkt 3, 4 i 10), wydawać (w odpowiednim zakresie) szefom służb specjalnych wiążące ich wytyczne i polecenia, (§ 6 pkt 5), wydawać decyzje i zgody przewidziane w ustawach dotyczących służb specjalnych (§ 6 pkt 6, 7 i 13), a także występować do członków Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej o przedstawienie informacji niezbędnych w sprawach nadzoru, kontroli i koordynacji działalności służb specjalnych (§ 6 pkt 8). Ponadto minister-koordynator do spraw służb specjalnych może powoływać zespoły do

opracowania określonych zagadnień oraz zlecać sporządzanie ekspertyz oraz innych opracowań (§ 6 pkt 12).

Minister-koordynator do spraw służb specjalnych zobowiązany jest również współdziałać z innymi właściwymi organami (w szczególności z ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych, administracji publicznej, spraw zagranicznych, finansów publicznych, Ministrem Obrony Narodowej i Ministrem Sprawiedliwości - § 7 ust. 1 Rozporządzenia) w celu jak najefektywniejszego wypełnienia swoich obowiązków, które z uwagi na wieloaspektowość prac służb specjalnych dotyczą wielu płaszczyzn funkcjonowania państwa. Aby to ułatwić, organy administracji rządowej są zobligowane do udzielania ministrowi-koordynatorowi pomocy w realizacji jego zadań (§ 7 ust. 2). Ministra-koordynatora łączy szczególnie powiązana z Ministrem Obrony Narodowej. Jak już wspomniano, temu ostatniemu podlegają SWW i SKW. Ustawa regulująca działalność tych służb przewiduje jednak w art. 7 ust. 1, że minister-koordynator do spraw służb specjalnych określa w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej kierunki działania SWW i SKW w drodze wytycznych, które następnie podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów.

Podsumowanie

Minister-koordynator do spraw służb specjalnych jest bez wątpienia kluczową postacią dla funkcjonowania podległych mu służb i polityki ich działania. Natura działalności służb specjalnych charakteryzująca się małą transparentnością i tajnością wielu działań wymaga niesamowicie rozważnego i odpowiedzialnego zarządzania skupionego w możliwie małej liczbie podmiotów, co skracać ma długość łańcucha decyzyjnego i zapewniać tym samym sprawne ich działanie, a także zabezpieczać przed nadmiernym rozprzestrzenianiem informacji dotyczących działalności służb. Koncentracja przewidzianych prawem kompetencji względem nich w rękach ministra-koordynatora do spraw służb specjalnych przesądza o jego wielkim znaczeniu dla kształtowania charakteru i zakresu działania podległych mu podmiotów. Dotyczy to zwłaszcza koncepcji ich działania, wyznaczania strategicznych celów, używanych metod i codziennego funkcjonowania. Kompetencje rzeczowego ministra w sprawach dotyczących polityki personalnej, czy statusu funkcjonariuszy służb specjalnych pozostają raczej w gestii odpowiednio Prezesa Rady Ministrów (gdy chodzi o mianowanie szefów służb, co bez wątpienia rzutuje też na dobór ich naczelnego kierownictwa) oraz odpowiednim przepisom ustaw regulujących tę materię.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006 Nr 104 poz. 708 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006 Nr 104 poz. 709 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 Nr 74 poz. 676 ze zm.).
- 4) Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 Nr 141 poz. 943 ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 1996 Nr 106 poz. 492 ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 Nr 44 poz. 220 ze zm.).
- 7) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra-Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. 2015 poz. 1921).

Literatura:

- 1) Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- 2) Maciejko W., Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.

Rozdział III

Straż Graniczna w Polsce – wybrane aspekty prawne

Dulęba Adam³³

The article discusses the issues of selected legal aspects of the Border Guard in Poland. The first part presents the legal bases on which the Border Guard operates and what its competences are. The next part discusses the organization of the Border Guard, like who is the Head of Border Guard and its competence, but not only. The last chapter describes the duties and rights of Border Guards officers.

Wstęp

W literaturze termin „bezpieczeństwo” jest różnorodnie definiowany. Najczęściej utożsamiany jest z brakiem jakichkolwiek zagrożeń. Bezpieczeństwo niewątpliwie jest szczególną wartością, która w demokratycznym państwie powinna być chroniona. Polska Konstytucja nadaje państwu obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa. Państwo w tym celu powołuje specjalne organy, których celem jest zapewnienie powszechnego bezpieczeństwa. Do takich organów należy Straż Graniczna. Jest to wyspecjalizowana formacja, która odpowiada m.in. za ochronę granic naszego kraju, a po wejściu Polski do UE, również granic UE. Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej³⁴ i inne krajowe akty prawne przyznają tej formacji szeroki katalog uprawnień.

Współcześnie przybywa coraz to nowych zagrożeń, z którymi musi się zmierzyć Straż Graniczna. Z tego względu w jej skład wchodzi wyspecjalizowani funkcjonariusze, którzy w momencie zagrożenia są zobowiązani do podejmowania określonych kroków.

I. Podstawy prawne działania i kompetencje Straży Granicznej

³³ **Dulęba Adam** – student I roku II stopnia studiów stacjonarnych na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH” Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

³⁴ Dz.U. 2017 poz. 60, 244.

Naczelną ustawą, która określa organizację i kompetencje Straży Granicznej, a także obowiązki i prawa funkcjonariuszy jest ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej³⁵. Inne krajowe akty prawne, które nadają Straży Granicznej szerokie uprawnienia, to m.in.:

- 1) Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej³⁶;
- 2) Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³⁷;
- 3) Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze³⁸;
- 4) Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁹;
- 5) Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich⁴⁰.

Fundamentalne kompetencje Straży Granicznej zostały wyliczone enumeratywnie w art. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej⁴¹ i są to:

- 1) ochrona granicy kraju na morzu i lądzie;
- 2) organizowanie kontroli granicznej oraz jej przeprowadzanie;
- 3) przeciwdziałanie i zapobieganie nielegalnej migracji;
- 4) rozpoznawanie, wykrywanie i zapobieganie przestępstw oraz wykroczeń, a także ściganie ich sprawców;
- 5) przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa
- 6) wydawanie zezwoleń, a także wiz na przekraczanie granicy kraju;
- 7) zagwarantowanie bezpieczeństwa porządku publicznego oraz komunikacji międzynarodowej w obrębie przejścia granicznego, a także w obszarze nadgranicznym;
- 8) zagwarantowanie bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych, które wykonują przewozy lotnicze pasażerów;
- 9) współpraca z innymi służbami oraz organami w przedmiocie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych, a także zapobiegania im;
- 10) utrzymywanie i osadzanie na lądzie znaków granicznych, a także przechowywanie, sporządzanie i aktualizowanie granicznej dokumentacji kartograficznej i geodezyjnej;
- 11) ochrona urządzeń i znaków, które służą do ochrony granicy kraju;

³⁵ Dz.U. 2017 poz. 60, 244.

³⁶ Dz.U. 2017 poz. 660.

³⁷ Dz.U. 2017 poz. 60.

³⁸ Dz.U. 2016 poz. 605, 904, 1361, 1948.

³⁹ Dz.U. 2017 r. poz. 60.

⁴⁰ Dz.U. 2016 poz. 49, 1948.

⁴¹ Dz.U. 2017 poz. 60, 244.

- 12) przetwarzanie i gromadzenie informacji w przedmiocie ochrony granicy kraju, kontroli ruchu granicznego, przeciwdziałanie i zapobieganie nielegalnej migracji, a także przekazywanie ich odpowiednim organom państwa;
- 13) nadzór nad eksploatacją państwowych terenów morskich, a także przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych terenach;
- 14) ochrona granicy kraju w przestrzeni powietrznej Polski;
- 15) udaremnianie bez wymaganego zezwolenia transportów przez granicę państwa odpadów, materiałów promieniotwórczych i jądrowych oraz szkodliwych substancji chemicznych, jak również zanieczyszczaniu wód granicznych;
- 16) zapobieganie przemieszczeniu bez wymaganego zezwolenia przez granicę kraju substancji psychotropowych i środków odurzających oraz amunicji, broni i materiałów wybuchowych;
- 17) dokonywanie kontroli pod względem legalności wykonywanej pracy cudzoziemców, a także prowadzenia przez nich działalności gospodarczej oraz powierzania im pracy;
- 18) realizowanie zadań określonych w odrębnych ustawach.

Ponadto ustawa o Straży Granicznej⁴² mówi, że Straż Graniczna:

- 1) prowadzi postępowania w zakresie zapobiegania, rozpoznawania i wykrywania przestępstw, które zostały określone w art. 228, 229 oraz 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny⁴³, które zostały popełnione przez funkcjonariuszy tych służb w związku z wykonywaniem czynności służbowych;
- 2) realizuje zadania, które wynikają z przepisów prawa UE, a także umów i porozumień międzynarodowych w zakresie i na zasadach w nich określonych;
- 3) współpracuje z odpowiednimi instytucjami i organami UE, jak również innych krajów;
- 4) współdziała z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w przedmiocie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych.

Ustawodawca oprócz powyższych kompetencji zapisał, że jednostki samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej, jak również państwowe i inne jednostki organizacyjne obowiązane są do współpracy z organami Straży Granicznej, a także umożliwić im konieczne warunki do wykonywania zadań w ustawie określonych⁴⁴.

⁴² Dz.U. 2017 poz. 60, 244.

⁴³ Dz.U. 2009 nr 62, poz. 504, nr 63, poz. 533, nr 166, poz. 1317, nr 168, poz. 1323.

⁴⁴ Art. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

II. Organizacja Straży Granicznej

Szefem Straży Granicznej jest Komendant Główny Straży Granicznej, który jest organem centralnym administracji rządowej i podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Prezes Rady Ministrów powołuje i dowołuje Komendanta na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Z kolei na jego wniosek jego zastępców powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. W przypadku zwolnienia stanowiska Komendanta Głównego Straży Granicznej, minister właściwy do spraw wewnętrznych powierza jednemu z zastępców Komendanta pełnienie jego obowiązków na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Natomiast w przypadku czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Komendanta Głównego, to ten sam minister właściwy również powierza pełnienie jego obowiązków jednemu z zastępców do czasu ustania przeszkody, lecz na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy⁴⁵.

Zgodnie z art. 3 ust. 4⁴⁶ przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej jest Komendant Główny Straży Granicznej. W szczególności do zakresu jego działania należy:

- 1) kierowanie działaniami, które są prowadzone przez Straż Graniczną w ramach kontroli ruchu granicznego, ochrony granicy państwowej oraz przeciwdziałania i zapobiegania nielegalnej migracji;
- 2) analizowanie zagrożeń migracyjnych i bezpieczeństwa granicy kraju;
- 3) nadawanie regulaminów organizacyjnych komendom oddziałów Straży Granicznej, a także jednostkom organizacyjnym Komendy Głównej Straży Granicznej, jak również nadawanie statutów ośrodkom Straży Granicznej i ośrodkom szkolenia Straży Granicznej;
- 4) określanie i organizowanie zasad zawodowego szkolenia funkcjonariuszy oraz pracowników Straży Granicznej;
- 5) sprawowanie nadzoru nad ośrodkami Straży Granicznej i ośrodkami szkolenia Straży Granicznej oraz nad organami terenowymi Straży Granicznej;
- 6) udział w przygotowywaniu projektu budżetu państwa w przedmiocie dotyczącym Straży Granicznej, zgodnie z przepisami odrębnymi;

⁴⁵ S. Sagana (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001, s. 165-171.

⁴⁶ Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

- 7) współpracowanie w przedmiocie zadań realizowanych z właściwymi organami państwowymi, organizacjami społecznymi i jednostkami samorządu terytorialnego;
- 8) prowadzenie współpracy z instytucjami i organami innych państw oraz UE⁴⁷.

Organami terenowymi Straży Granicznej są:

- 1) komendanci oddziałów Straży Granicznej – na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje ich minister właściwy do spraw wewnętrznych, a na wniosek komendantów oddziałów Straży Granicznej ich zastępców powołuje i odwołuje Komendant Główny Straży Granicznej. W przypadku zwolnienia stanowiska komendanta oddziału i do momentu powołania nowego następcy, Szef Straży Granicznej powierza pełnienie jego obowiązków, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu funkcjonariuszowi Straży Granicznej. Podobna sytuacja występuje w przypadku czasowej niemożności sprawowania funkcji przez komendanta oddziału, lecz czas wykonywania obowiązków przez wyznaczonego funkcjonariusza lub jednego z zastępców w tym wypadku wynosi nie dłużej niż 6 miesięcy;
- 2) komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej – na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej powołuje i odwołuje ich Komendant Główny Straży Granicznej. W sytuacji zwolnienia stanowiska komendanta dywizjonu lub placówki i do czasu powołania nowego następcy, właściwy komendant oddziału powierza pełnienie obowiązków komendanta dywizjonu lub placówki, wyznaczonemu funkcjonariuszowi Straży Granicznej lub jednemu z jego zastępców, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Sytuacja podobna występuje w przypadku czasowej niemożności sprawowania funkcji przez komendanta dywizjonu lub placówki, ale czas wykonywania obowiązków przez wyznaczonego funkcjonariusza lub jednego z zastępców w tym wypadku wynosi nie dłużej niż 6 miesięcy⁴⁸.

Zaznaczenia wymaga również fakt, że komendanci dywizjonów, placówek i oddziałów Straży Granicznej są przełożonymi wszystkich funkcjonariuszy, którzy im podlegają⁴⁹.

Urząd, który wykonuje zadania Szefa Straży Granicznej, a także jemu podlegający, to Komenda Główna Straży Granicznej⁵⁰. Z kolei komendanci dywizjonów, placówek

⁴⁷ Art. 3a ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁴⁸ Art. 5 ust. 1-7 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁴⁹ Art. 5 ust. 8 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁵⁰ B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, s. 524-526.

i oddziałów realizują swoje zadania przy pomocy urzędów, czyli komend dywizjonów, placówek i oddziałów, a urzędy te im podlegają⁵¹.

W drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw wewnętrznych znosi i tworzy oddziały Straży Granicznej, a także określa siedzibę, nadaje nazwę oraz uściśla terytorialny zasięg działania⁵². Z kolei Szef Straży Granicznej w drodze zarządzenia:

- 1) znosi i tworzy dywizjony oraz placówki, jak również uściśla ich terytorialny zasięg działania;
- 2) podaje rodzaj i liczbę etatów w organizacyjnych jednostkach Straży Granicznej;
- 3) podaje szczegółową organizację Komendy Głównej Straży Granicznej, komend dywizjonów, placówek i oddziałów oraz określa szczegółowy zakres zadań terenowych organów Straży Granicznej⁵³.

Organami wyższego stopnia (o ile ustawy nie stanowią inaczej) w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z realizowaniem kompetencji i zadań Straży Granicznej są:

- 1) komendant oddziału Straży Granicznej w stosunku do komendanta dywizjonu oraz placówki Straży Granicznej;
- 2) Komendant Główny Straży Granicznej w stosunku do komendanta oddziału Straży Granicznej⁵⁴.

III. Obowiązki i prawa funkcjonariusza Straży Granicznej

Funkcjonariusz Straży Granicznej ma obowiązek dotrzymania obowiązków, które wynikają z roty złożonego ślubowania⁵⁵, a także odmówić wykonania rozkazu bądź innego polecenia, jeżeli wykonanie ich prowadziłoby do popełnienia przestępstwa. W takim wypadku funkcjonariusz powinien z pominięciem drogi służbowej w formie pisemnej zawiadomić Komendanta Głównego Straży Granicznej. Przełożony funkcjonariusza wszczyna przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne w przypadku nieuzasadnionego niewykonania polecenia we wskazanym terminie bądź zakresie na polecenie prokuratora lub sądu, a prokurator lub sąd jest zawiadamiany o wyniku tego postępowania⁵⁶.

⁵¹ Art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁵² B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów...*, op. cit., s. 524-526.

⁵³ Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244.).

⁵⁴ Art. 6a ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁵⁵ Zob. art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁵⁶ B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów...*, op. cit., s. 538-542.

Funkcjonariusz ma prawo bez ponoszenia opłat otrzymać umundurowanie, które zostało określone w przepisach wydanych na podstawie ustawy, wliczając w to umundurowanie typu wojskowego. Funkcjonariusze Straży Granicznej noszą odznaczenia, odznaki i ordery w oparciu o zasady, które obowiązują w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a w trakcie służby zobowiązani są do noszenia przepisowego wyposażenia i umundurowania. Ponadto nieumundurowany funkcjonariusz w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, a także przy wykonywaniu czynności administracyjno-porządkowych zobowiązany jest okazać służbową legitymację bądź znak identyfikacyjny w taki sposób, aby można było odczytać oraz zanotować numer legitymacji i organ ją wydający, jak również nazwisko funkcjonariusza⁵⁷.

W trosce o właściwe realizowanie obowiązków zawodowych, funkcjonariusz bez zezwolenia swojego przełożonego nie może podejmować poza służbą zajęcia zarobkowego, a także nie może należeć do partii politycznej. W przypadku, gdy należał do partii przed przystąpieniem do służby, to jego członkostwo wygasa z chwilą jego przyjęcia. Ponadto strażnik zobowiązany jest do poinformowania przełożonego o członkostwie do stowarzyszeń krajowych, które działają poza służbą, jak również musi posiadać odpowiednie zezwolenie Szefa Straży Granicznej o członkostwie do stowarzyszeń lub organizacji międzynarodowych bądź zagranicznych. Funkcjonariusz jest także zobowiązany do powiadomienia swojego przełożonego o zamiarze wyjazdu poza granice kraju, a gdy wyjazd będzie trwał dłużej niż 3 dni, to powiadomienie musi być złożone w formie pisemnej⁵⁸. Obowiązek powiadomienia nie dotyczy wyjazdu do państw UE, a także krajów członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konferencji Szwajcarskiej⁵⁹.

Funkcjonariusze Straży Granicznej zrzeszać się mogą w związku zawodowym funkcjonariuszy Straży Granicznej. W tym wypadku stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁶⁰, z zastrzeżeniem, że w Straży Granicznej działać może wyłącznie jeden związek zawodowy bez prawa do strajku⁶¹.

Funkcjonariusze Straży Granicznej mają prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 30 dni kalendarzowych nie wliczając w ten okres dni

⁵⁷ Art. 66 ust. 1-2 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244); B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów...*, op. cit., s. 538-542.

⁵⁸ B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów...*, op. cit., s. 538-542.

⁵⁹ Art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁶⁰ Dz. U. 2015 poz. 1881.

⁶¹ Art. 72 ust. 1-2 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

ustawowo wolnych od pracy. Prawo to przysługuje po roku służby. Funkcjonariusza można odwołać z urlopu wypoczynkowego z powodu ważnych względów służbowych, jak również można mu wstrzymać udzielenie urlopu w części lub w całości. Ponadto termin urlopu na wniosek funkcjonariusza może zostać przesunięty, jednakże wniosek ten musi zostać umotywowany ważnymi względami⁶².

Funkcjonariuszowi, który przejawia inicjatywę w służbie, wzorowo wykonuje swoje obowiązki, a także doskonali kwalifikacje zawodowe mogą zostać udzielone następujące wyróżnienia:

- 1) *pochwała*;
- 2) *pochwała w rozkazie*;
- 3) *nagroda pieniężna lub rzeczowa*;
- 4) *krótkoterminowy urlop*;
- 5) *przyznanie odznaki resortowej*;
- 6) *przedstawienie do odznaczenia państwowego*;
- 7) *przedterminowe mianowanie na wyższy stopień*;
- 8) *mianowanie na wyższe stanowisko służbowe*⁶³.

Funkcjonariusze przy nawiązywaniu bądź rozwiązywaniu stosunku służbowego składają corocznie oraz na żądanie oświadczenie majątkowe, wliczając w to majątek, który jest objęty małżeńską wspólnością majątkową Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, właściwym komendantom ośrodków szkolenia Straży Granicznej, oddziałów Straży Granicznej lub ośrodków Straży Granicznej. Z kolei ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych swoje oświadczenie majątkowe składają zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz Komendant Główny Straży Granicznej⁶⁴.

Funkcjonariusze Straży Granicznej z tytułu służby otrzymują jedno uposażenie, które składa się z zasadniczego uposażenia, a także ich dodatków oraz inne świadczenia pieniężne, które zostały określone w ustawie. Z dniem mianowania funkcjonariusza na stanowisko służbowe powstaje prawo do uposażenia. Wielokrotność kwoty bazowej stanowi przeciętne uposażenie, którego wysokość na podstawie odrębnych zasad formułuje ustawa budżetowa⁶⁵. Poza zasadniczym uposażeniem, funkcjonariusze otrzymują także następujące dodatki do niego:

⁶² B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów...*, op. cit., s. 538-542; zob. art. 87 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁶³ Cyt. za art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁶⁴ Art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁶⁵ B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów...*, op. cit., s. 538-542

- 1) *dodatek za wysługę lat w wysokości uzależnionej od okresów służby*⁶⁶;
- 2) *dodatek za stopień w wysokości uzależnionej od posiadanego stopnia Straży Granicznej*;
- 3) *dodatek funkcyjny na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym*;
- 4) *dodatek służbowy na stanowiskach innych niż wymienione w pkt. 3*;
- 5) *dodatki uzasadnione szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby*⁶⁷.

Funkcjonariuszowi Straży Granicznej przysługują świadczenia pieniężne i są to:

- 1) *zasilek na zagospodarowanie*;
- 2) *nagrody roczne*;
- 3) *nagrody jubileuszowe*;
- 4) *dodatkowe wynagrodzenie za wykonywanie zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe*;
- 5) *należności za podróże służbowe i przeniesienia*;
- 6) *świadczenia związane ze zwolnieniem ze służby*⁶⁸.

W wysokości miesięcznego uposażenia zasadniczego (wraz z dodatkami o stałym charakterze), funkcjonariuszowi Straży Granicznej przysługują poniższe nagrody jubileuszowe:

- 1) *po 20 latach służby – 75%*;
- 2) *po 25 latach służby – 100%*;
- 3) *po 30 latach służby – 150%*;
- 4) *po 35 latach służby – 200%*;
- 5) *po 40 latach służby – 300%*⁶⁹.

Zakończenie

Straż Graniczna jest wyspecjalizowaną formacją, która została powołana na mocy ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej⁷⁰. Formacja ta odgrywa szczególną rolę wśród organów zajmujących się ochroną bezpieczeństwa państwa. Głównym jej zadaniem jest ochrona granic kraju. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej chroni również

⁶⁶ Zob. art. 106 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁶⁷ Cyt. za art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁶⁸ Cyt. za art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁶⁹ Cyt. za art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

⁷⁰ Dz.U. 2017 poz. 60, 244.

granice UE. Ustawa przydzieliła Straży Granicznej także inne zadania mające na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego. Ze względu na szeroki zakres działań jaki wykonuje omawiana formacja funkcjonariusze wchodzący w jej skład muszą być odpowiednio przeszkoleni. Szkolenia, jakie odbywają mają na celu należyte ich przygotowanie do wykonywania obowiązków służbowych.

Ochrona granic kraju i UE jest szczególnym zadaniem, które wymaga specjalnego przygotowania. Ustawa obliguje Straż Graniczną do współdziałania z innymi organami administracji rządowej, jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi jednostkami organizacyjnymi. Współpraca ta jest ważnym aspektem działalności Straży Granicznej ale równocześnie gwarantuje większą skuteczność przy wykonywaniu zadań.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2017 poz. 60).
- 2) Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz.U. 2016 poz. 49, 1948.).
- 3) Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2017 r. poz. 60.).
- 4) Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. 2016 poz. 605, 904, 1361, 1948.).
- 5) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny (Dz.U. 2009 nr 62, poz. 504, nr 63, poz. 533, nr 166, poz. 1317, nr 168, poz. 1323.).
- 6) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. 2015 poz. 1881.).
- 7) Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2017 poz. 660.).
- 8) Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 2017 poz. 60, 244).

Literatura:

- 1) Sagana S. (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001.
- 2) Szmulik B., Żmigrodzki M. (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.

Rozdział IV
Stosowanie kar dyscyplinarnych
w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji
Mgr Goerick Jakub⁷¹

Uniform service employees are included in the profession of public trust. For this reason, they have specific requirements in their service and occupation. Due to the importance of good image of the whole formation, police officers have a very wide range of behaviors that are subject to disciplinary liability. The work focuses on the imposition of disciplinary penalties to police officers by characterizing each of them and analyzing current problems arising from the case law practice.

Wstęp

W służbie policjanta dyscyplina służbowa ma kardynalne znaczenie w kontekście funkcjonowania całej Policji oraz wykonywania zadań ustawowych, dlatego w tym zakresie stawiane są jej funkcjonariuszom szczególne wymagania. Potwierdzają to zasady ustawy⁷², gdzie uregulowany został stosunek służbowy policjanta, a w szczególności przepis art. 25 ust. 1, który stanowi, iż służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, niekarany, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować. Z uwagi na dobry wizerunek Policji, funkcjonariusze zobowiązani są do szczególnej staranności przy wykonywaniu zawodu. Przepisy regulujące funkcjonowanie Policji wskazują na obszerny katalog zachowań negatywnych, które skutkują poniesieniem odpowiedzialności.

I. Służba jako rodzaj stosunku pracy obarczony szczególnymi wymaganiami

⁷¹ **Mgr Goerick Jakub** – jest uczestnikiem I roku studiów doktoranckich w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

⁷² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.

Dyscyplina służbowa obok hierarchicznej struktury Policji jest gwarantem zachowania w stopniu zapewniającym jednolitość, sprawność, ekonomiczność i efektywność czynności służbowych wynikających z uregulowań ustawowych⁷³. Na tym tle, bardzo istotne jest przestrzeganie przyjętych w Policji zasad podejmowania decyzji, wydawania poleceń, a także działania opartego na hierarchiczności i wynikającej z niej silnej więzi strukturalnego podporządkowania. Stosunek służbowy funkcjonariuszy tej formacji cechuje się wysokim stopniem dyspozycyjności, zdyscyplinowania, poświęceniem oraz ryzykiem. Wskazane elementy stanowią podstawę szeroko pojętej operatywności Policji, bez której nie byłaby w stanie realizować swej misji opartej szczególnie na ochronie dóbr prawem chronionych i służby społeczeństwu.

Z uwagi na występujące ryzyko przy realizacji obowiązków służbowych, nasuwa się pytanie o granice tego ryzyka oraz zasady odpowiedzialności za jego ujemne skutki⁷⁴. W literaturze przedmiotu odpowiedzialność prawną dzieli się ze względu na różne gałęzie prawa. W doktrynie wyróżnia się więc m.in. odpowiedzialność karną, cywilną, administracyjną, konstytucyjną oraz pracowniczą⁷⁵. W prawie pracy wyróżnia się także odpowiedzialność dyscyplinarną pracownika. Mimo to, jednak stosunek służbowy i zasady odpowiedzialności policjanta zaliczane są do pragmatyk prawa administracyjnego. Pragmatyka prawa administracyjnego rozumiana jest jako zbiór regulacji prawnych obejmujący całość poszczególnych rodzajów stosunków służbowych w administracji publicznej⁷⁶.

W Policji możemy wyróżnić trzy rodzaje odpowiedzialności jakiej podlega funkcjonariusz. Jest to odpowiedzialność karna, majątkowa oraz dyscyplinarna. Przy tym należy wskazać, iż odpowiedzialność majątkowa uregulowana jest w odrębnej ustawie⁷⁷. W kwestii odpowiedzialności karnej funkcjonariusz Policji odpowiada na zasadach i w trybie przewidzianym w Kodeksie karnym⁷⁸, jednak w odróżnieniu od zwykłego obywatela

⁷³ Zob. § 3 ust. 1 zarządzenia Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, Dz. Urz. KGP poz. 99.

⁷⁴ Por. M. Szczęsny, *Z problematyki odpowiedzialności funkcjonariusza Policji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2014, s. 109.

⁷⁵ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo Pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 208.

⁷⁶ P. Wojtunik, *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, Nr 8/13, s. 202.

⁷⁷ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 620.

⁷⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.

zobowiązuje się go do szczególnej staranności w działaniu z uwagi na wykonywanie zawodu zaufania publicznego. Tematyka odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji jest obszerna i często omawiana naukowo zarówno w aspekcie teoretycznym jak i praktycznym. W niniejszym opracowaniu przybliżę problematykę postępowania dyscyplinarnego, a dokładniej stosowania kar dyscyplinarnych w Policji. Zagadnienie zostanie przeanalizowane przez pryzmat regulacji normatywnej, literatury przedmiotu oraz wybranego orzecznictwa, mieszczącego się w kognicji odpowiednich sądów i organów postępowania dyscyplinarnego.

II. Istota postępowania dyscyplinarnego

Szczegółowe przepisy dotyczące procedury dyscyplinarnej i zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy policji znajdują się w ustawie o Policji w rozdziale 10 - „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów” oraz w przepisach wykonawczych⁷⁹. Postępowanie dyscyplinarne zawiera pewne elementy konstrukcyjne postępowania karnego. Sama ustawa o Policji wskazuje, iż w sprawach w niej nieuregulowanych zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania karnego⁸⁰, dotyczące wezwań, terminów i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych⁸¹. Z tego powodu nie można wykraczać poza zakres tego odesłania, a odpowiednie stosowanie pozostałych norm postępowania karnego jest nieuprawnione, choćby na zasadzie *per analogiam*. Mimo umieszczenia tego postępowania w ramach pragmatyk prawa administracyjnego, sprawy z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej nie są rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej. W związku z tym oraz charakterem szczególnych przepisów ustawy o Policji, do postępowania dyscyplinarnego policjantów nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁸². Trybunał Konstytucyjny wskazał jasno istotę postępowania dyscyplinarnego orzekając, iż *„deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze szczególnym charakterem niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. (...) Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają*

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów, Dz. U. poz. 306.

⁸⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1749, z późn. zm.

⁸¹ Zob. art. 135p ust. 1 ustawy o Policji.

⁸² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.

*odpowiedzialności karnej. (...).*⁸³. Zatem umieszczenie odrębnego rozdziału dotyczącego odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych, w tym w Policji uzasadnione jest ich społecznym charakterem, szczególną rolą zadań i kompetencji, a także zaufaniem publicznym. Przewidziane kary dyscyplinarne mają przeciwdziałać zachowaniom, które mogłyby mieć wpływ na zmianę wizerunku formacji lub nadszarpnięcie wiarygodności w oczach społeczeństwa, tym bardziej że część z przysługujących jej funkcjonariuszom uprawnień zezwala na wkraczanie w sferę praw i wolności obywatelskich⁸⁴.

Celem postępowania dyscyplinarnego jest rozstrzygnięcie sprawy dyscyplinarnej poprzez ustalenie wszelkich jej okoliczności, zakresu odpowiedzialności obwinionego oraz jego stopnia zawinienia. Policjant odpowiada dyscyplinarnie, gdy dopuści się przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej⁸⁵. Naruszeniem dyscypliny służbowej jest czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych⁸⁶. Ustawodawca wprowadził dość obszerny katalog zamknięty zachowań, które w świetle interpretacji prawnej stanowią naruszenie dyscypliny służbowej. Drugą sytuacją w której policjant może zostać pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej jest nieprzestrzeganie zasad etyki zawodowej, której przesłanki zamieszczone zostały w załączniku do zarządzenia Komendanta Głównego Policji⁸⁷. Uogólniając można wskazać, iż zasady etyki zawodowej stanowią szczególny przypadek ogólnych norm etycznych, które uwzględniają specyfikę zawodu⁸⁸. Analizując orzecznictwo leżące w zakresie przedmiotowym opracowania, warto jedynie dodać, że aby do odpowiedzialności dyscyplinarnej doszło, należy wykazać istniejący funkcjonalny związek zachowania o charakterze deliktu etycznego z wykonywaniem zawodu.

III. Warunki podmiotowe i przedmiotowe obwinionego jako podstawa wyboru kary dyscyplinarnej

⁸³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K. 22/00 (OTK ZU nr 3/2001, s. 267), Warszawa.

⁸⁴ Por. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 35.

⁸⁵ Zob. art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

⁸⁶ Zob. art. 132 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

⁸⁷ Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 grudnia 2003 r., w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz. Urz. KGP z 2004 r., nr 1, poz. 4).

⁸⁸ D. Baj, D. Bober, *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Legionowo 2003, s. 6.

Orzeczenia wydawane w przedmiotowej procedurze są różnorodne, ze względu na charakter prawny i etapy, w których są wydawane. W literaturze przedmiotu dokonuje się podziału rozstrzygnięć dyscyplinarnych na merytoryczne i niemerytoryczne. Pierwsze są wyrazem odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienia, zalicza się do nich głównie orzeczenia dyscyplinarne i niektóre z wydawanych w toku postępowania postanowienia. Do orzeczeń niemerytorycznych zaliczane są postanowienia nie wpływające wprost na odpowiedzialność dyscyplinarną policjanta, np. postanowienie o w zakresie ustalenia właściwości przełożonego. Z racji na brak powszechnej metody pomiaru poziomu społecznej szkodliwości przewinień dyscyplinarnych, organ dyscyplinarny przy orzekaniu w danej sprawie ma w rzeczywistości duży zakres swobody. Jest ona efektem różnorodnych okoliczności, również tych powiązanych ze społecznym uwarunkowaniem orzeczenia. Dlatego też organ dyscyplinarny przy orzekaniu zobowiązany jest wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności o właściwości podmiotowej i przedmiotowej mające miejsce w sprawie. Według B. Baran: „mechanizm z art. 135j ust. 5 ustawy o Policji należy stosować z najwyższą ostrożnością, gdyż stanowi on istotny wyłom w zasadzie praworządności. W swych konsekwencjach może on godzić w konstytucyjną ideę równości podmiotów wobec prawa, co oczywiście dotyczy także funkcjonariuszy Policji.”⁸⁹.

Aby w sposób całościowy przybliżyć materię stosowania kar dyscyplinarnych, należy zrozumieć złożony zbiór elementów, które ma niebagatelny wpływ na ostateczną treść orzeczenia organu dyscyplinarnego i wynikającej z niego sankcji. Jak zostało wspomniane postępowanie dyscyplinarne wszczyna się, gdy dojdzie się do uzasadnionego przepuszczenia popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego. Kluczowe znaczenie w tym układzie ma charakter tego przewinienia, a dokładniej ustalenie stopnia winy obwinionego. Uznaje się go winnego zarówno w przypadku, gdy dopuścił się przewinienia umyślnie, jak i nieumyślnie. Jednak w ten podział ingeruje kolejny, dzieląc winę umyślną na zamiar pośredni i bezpośredni, zaś nieumyślną na świadomą i nieświadomą. Nie rozwodząc się nad interpretacją tych pojęć należy stwierdzić, iż ustalona kwalifikacja winy w toku postępowania nie pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie. Bowiem zasadą wymiaru kary dyscyplinarnej jest jej współmierność do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia policjanta. Pod uwagę przy orzekaniu bierze się ponadto dotychczasowy przebieg służby, pobudki działania, skutki zawinienia, okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego,

⁸⁹ B. Baran, *Orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Policji*, red. D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik, *Studia administracyjne i cywilne: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicę urodzin*, Oficyna Wydawnicza 'Humanitas', Sosnowiec 2016, s. 58.

zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu, a także rodzaj i stopień naruszenia ciążących na obwinionym obowiązków⁹⁰. W związku z tym nasuwa się kolejny wniosek, iż na zastosowaną przez organ dyscyplinarny sankcję bardzo duże znaczenie mają warunki podmiotowe obwinionego.

Kontynuując wywód, w tym miejscu należy przedstawić kolejny element odgrywający kluczową rolę przy nakładaniu na obwinionego kary dyscyplinarnej. Na ten element składają się warunki przedmiotowe deliktu dyscyplinarnego. Przy czym wskazuje się okoliczności mające łagodzący wpływ na orzeczenie, jak i te, które rezonują zastosowaniem najcięższych kar. Do okoliczności zaostrzających wymiar kary zaliczamy działanie z motywacji zasługującej na szczególne potępienie albo w stanie po użyciu alkoholu lub innego podobnie działającego środka oraz działanie w obecności przełożonego, wspólnie z nim lub na jego szkodę. Ponadto na nasilenie ciężaru orzeczenia dyscyplinarnego mają wpływ poważne skutki przewinienia dyscyplinarnego, zwłaszcza istotne zakłócenie realizacji zadań Policji lub naruszenia dobrego imienia Policji, a także popełnienie przewinienia dyscyplinarnego przez policjanta przed zatarciem wymierzonej mu kary dyscyplinarnej. Z drugiej strony ustawodawca wskazał również przełożonym dyscyplinarnym sytuacje, które powinni uwzględnić na korzyść obwinionego przy rozstrzyganiu sprawy. Wśród nich wyróżnia się nieumyślność popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, podjęcie przez policjanta starań o zmniejszenie jego skutków, brak należytego doświadczenia lub umiejętności zawodowych. Należy tutaj wskazać, iż te okoliczności organ dyscyplinarny może stosować tylko w stosunku do policjanta, którego one dotyczą. Ponadto na złagodzenie kary wpływa także dobrowolne poinformowanie przełożonego o zajściu przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego⁹¹.

Przełożony dyscyplinarny, na podstawie oceny zebranych w postępowaniu dowodów, wydaje orzeczenie o uniewinnieniu, odstąpieniu od ukarania, ukaraniu albo umorzeniu postępowania. Naturalnie z wyżej przedstawionych rozstrzygnięć, praca skupia się jedynie na orzeczeniu o ukaraniu. Jego istotą jest obłożenie obwinionego sankcją dyscyplinarną. Kary te zostały wskazane w art. 134 ustawy o Policji w sposób enumeratywny i nie mogą być przez organ dyscyplinarny zmieniane. Artykuł 134g ust. 1 stanowi, iż za popełnione przewinienie dyscyplinarne można wymierzyć tylko jedną karę. W związku z tym nie można przykładowo ukarać obwinionego policjanta karą nagany i wydalenia ze służby. Przy tym jednak powstaje pytanie o dopuszczalność orzekania kar łącznych z art. 134 przez organ dyscyplinarny.

⁹⁰ Zob. art. 134h ust. 1., ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

⁹¹ Art. 134h, ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Bowiem art. 134e ust. 2 przewiduje, iż karę obniżenia stopnia można wymierzyć tylko obok kary wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub kary wydalenia ze służby. Mamy tu zatem do czynienia z sankcją złożoną, łączącą karę z art. 134 pkt. 5 i karę z art. 134 pkt 4 lub 6. Ponadto dyrektywę wymierzania jednej kary dyscyplinarnej za jedno przewinienie dyscyplinarne podważa regulacja ustępu drugiego tegoż przepisu, stanowiąca że za popełnienie kilku przewinień dyscyplinarnych można wymierzyć jedną karę dyscyplinarną, odpowiednio surowszą. Jakkolwiek powyższe uprawnienie ma charakter uznaniowy, ponieważ użyto w artykule słowa „można”, interpretować należy tę normę również w ten sposób, że organ dyscyplinarny może za każde z przewinień wymierzyć osobną karę. Praktyka jednak pokazuje, że z uwagi na mogące występować problemy wykładni prawa w orzeczeniach, przyjęło się celowościowe stosowanie normy zawartej w art. 134g ust. 2 zgodnie z ustępem pierwszym.

IV. Rodzaje kar dyscyplinarnych

Idąc tokiem wyводу należy w tym miejscu scharakteryzować same kary dyscyplinarne, aby część ta stanowiła punkt wyjścia do sformułowania wniosków w podsumowaniu. Trzeba zatem już na początku wskazać, iż wspólnym mianownikiem kar dyscyplinarnych jest odnoszenie się bezpośrednio do szeroko zakrojonego statusu policjanta. Upraszczając to stwierdzenie, sankcje wymienione w art. 134 wpływają wprost na przebieg służby policjanta albo pośrednio przez odwołanie do jego stosunku służbowego⁹². Karami dyscyplinarnymi są: nagana, zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia oraz wydalenie ze służby⁹³. Wymieniając rodzaje sankcji prawodawca podkreślił w ten sposób ciężar gatunkowy każdego z nich, począwszy od najłżejszego. Ponadto w odróżnieniu od innych procedur kończących się wydaniem orzeczenia sankcjonującego, kary w postępowaniu dyscyplinarnym są niestopniowalne. Oznacza to, iż warunkiem nałożenia kary obniżenia stopnia nie jest uprzednie ukaranie naganą, czy inną w stosunku do tej niższą karą.

Nagana jest najłżejszą karą dyscyplinarną. Jej istota oparta jest na wytknięciu ukaranemu niewłaściwego zachowania. Wpływa ona w sferę godności funkcjonariusza

⁹² Por. B. Baran, *Orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Policji*, op.cit., s. 59.

⁹³ Zob. art. 134 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Policji, zatem ma charakter personalny⁹⁴. Karą wpływającą w sferę wolności – w szczególnych warunkach – policjanta jest zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania. Jej istota dotyczy zakazu opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania przez ukaranego pełniącego służbę w systemie skoszarowanym. Ponadto przy tej karze orzeka się również o dodatkowych obowiązkach⁹⁵. Kara ostrzeżenia o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku zawiera pewien element kary nagany, polegający na przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej, z tym że ma ona charakter prewencyjny. Oznacza ona wytknięcie ukaranemu niewłaściwego postępowania i uprzedzenie go, iż dalsze takie samo postępowanie skutkować będzie wyznaczeniem na niższe stanowisko lub karą surowszą⁹⁶. Wspomniana groźba sankcją polega na odwołaniu lub zwolnieniu z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego i powołaniu lub mianowaniu policjanta na stanowisko niższe niż dotychczas zajmowane⁹⁷. Treść takiego rozstrzygnięcia powinna precyzować, jakie stanowisko ma zająć ukarany funkcjonariusz Policji. S. Maj wskazuje, iż na tle orzeczenia tej kary pojawia się pytanie o to, czy możliwe jest przeniesienie na każde stanowisko, czy odnosi się to tylko do bezpośrednio niższej pozycji zajmowanej w strukturze organizacyjnej Policji⁹⁸. Literalna interpretacja opowiada się za każdym stanowiskiem niższym od dotychczas zajmowanego. Wykładnia funkcjonalna tego przepisu oraz przyjęta gradacja sankcji dyscyplinarnych uzasadniają przy orzekaniu niniejszej kary, wskazywanie tylko bezpośrednio niższe stanowisko policjanta⁹⁹. Przedostatnią z kar jest wyznaczenie niższego stanowiska. Zarówno ta, jak i poprzednia sankcja oddziałują bezpośrednio na obniżenie wynagrodzenia ukaranego. Karę obniżenia stopnia można wymierzyć tylko obok kary wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub kary wydalenia ze służby. Przepis ten jasno stanowi, iż w tym przypadku organowi ustawa nie pozostawia swobody w podjęciu decyzji¹⁰⁰. Ostatnią z kar jest wydalenie ze służby. Polega ona na wygaśnięciu stosunku służbowego, czyli ustaniu więzi łączącej formację z policjantem¹⁰¹.

Zakończenie

⁹⁴ Zob. art. 134a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

⁹⁵ Zob. art. 134b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji

⁹⁶ Zob. art. 134c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

⁹⁷ Art. 135d ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

⁹⁸ S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, op.cit., s. 53-54.

⁹⁹ Por. B. Baran, *Orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Policji*, op.cit., s. 60.

¹⁰⁰ Art. 134e ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

¹⁰¹ Art. 134f ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Podsumowując należy skonkludować, iż ostateczna ocena całej sprawy zawsze leży w gestii właściwego przełożonego dyscyplinarnego. Procedura opisana w rozdziale 10 ustawy o Policji w sposób pełny zapobiega naruszaniu wizerunku tej formacji mundurowej. Pomimo wskazaniu rodzajów działań nie budzących wątpliwości jako przewinienie dyscyplinarne, ustawodawca zostawił pewną swobodę. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie: „zawarty w art. 132 ust. 3 ustawy katalog zachowań i zaniechań, które mogą skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną funkcjonariusza, jest otwarty, na co wskazuje użyta ab initio tego przepisu formuła „w szczególności”¹⁰². Ponadto niewątpliwie trafnym jawi się generalne ustalenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż: „ustawodawca, formułując w treści art. 134 ustawy o Policji katalog kar dyscyplinarnych, nie określił, jakiemu przewinieniu odpowiada każda z nich. W związku z tym, właściwym jest przyjęcie, że pozostawił te kwestie uznaniu organów rozstrzygających, co nie oznacza jednak dowolności w ich stosowaniu. Ocena naruszenia obowiązku służbowego, waga tego naruszenia, ustalenie jego zakresu, a także wymiar odpowiedniej kary stanowi kompetencję organów orzekających w sprawach dyscyplinarnych. (...)”¹⁰³. Mimo wielu interpretacji przepisów *de lege lata* wynikających z bogatego orzecznictwa, nie można wyraźnie wskazać przyjętych metod stosowania kar dyscyplinarnych. Różnorodność elementów mających wpływ na orzeczenie takich jak stopień winy, społeczna szkodliwość czynu, skutki wizerunkowe dla formacji itp., będą zawsze przedmiotem indywidualnych ustaleń w poszczególnych sprawach. Powoduje to pewne nierówności w odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji, gdyż w stosunku do różnych obwinionych w podobnych sprawach oraz warunkach podmiotowych i przedmiotowych, orzekane są różne sankcje dyscyplinarne. Ze strony środowiska naukowego podnoszone są postulaty, takie jak formułowanie uzasadnień wyroków w przedmiotowych sprawach w sposób bardziej zrozumiały i przystępny. Mogłoby to przyczynić się do upowszechnienia ich organom dyscyplinarnym, niekiedy nie operującym specjalistyczną nomenklaturą wykładniczą leżącą u samych podstaw danej dziedziny prawa.

¹⁰² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2007 r., II SA/Wa 2038/06, LEX nr 318273, Warszawa.

¹⁰³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2007 r., I OSK 994/06, Warszawa.

BIBLIOGRAFIA:

Akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 620.
- 2) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.
- 3) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1749, z późn. zm.
- 4) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.
- 5) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.
- 6) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów, Dz. U. poz. 306.
- 7) Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 grudnia 2003 r., w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz. Urz. KGP z 2004 r., nr 1, poz. 4).
- 8) Zarządzenie Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, Dz. Urz. KGP poz. 99.

Orzecznictwo:

- 1) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2007 r., sygn. II SA/Wa 2038/06, LEX nr 318273, Warszawa.

- 2) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2007 r., sygn. I OSK 994/06, Warszawa.
- 3) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K. 22/00 (OTK ZU nr 3/2001), Warszawa.

Publikacje naukowe:

- 1) Baj, D. Bober D., *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Legionowo 2003.
- 2) Baran B., *Orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Policji*, red. D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik, *Studia administracyjne i cywilne: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicę urodzin*, Oficyna Wydawnicza 'Humanitas', Sosnowiec 2016.
- 3) Florek L., Zieliński T., *Prawo Pracy*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- 4) Maj S., *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- 5) Szczęsny M., *Z problematyki odpowiedzialności funkcjonariusza Policji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2014.
- 6) Wojtunik P., *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, Nr 8/13, s. 202.

Rozdział V

Rola służb specjalnych w Polsce na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa

Wewnętrznego

Gołabek Patrycja¹⁰⁴

The article contains a discussion of the role of special services in Poland on the example of the ABW. The author in the first part describes the definition of “special services”. This section also discusses what services operate in the Polish legal system. The next part is characterized by ABW and the tasks it performs. The article also refers to the rights of the ABW. The last chapter discusses the issue of supervision over special services.

Wstęp

Bezpieczeństwo od zawsze stanowiło przyrodzoną potrzebę człowieka. Na przestrzeni lat pojęcie to ewoluowało, gdyż zmieniały się zagrożenia godzące w bezpieczeństwo. Wraz z postępem technicznym bezpieczeństwo staje się coraz bardziej zagrożone. Osoby działające na niekorzyść państw i obywateli używają metod, które są trudne do wykrycia. Bardzo często działania przeciwko takim ludziom podejmowane są z tego powodu z opóźnieniem. Przykładem są ostatnie ataki terrorystyczne jakie miały miejsce na świecie. Takie wydarzenia sprawiają, że ludzie tracą poczucie bezpieczeństwa. Z tego powodu ludzie odczuwają brak stabilizacji, a w skrajnych przypadkach dochodzi do tego, że nie mogą normalnie funkcjonować.

Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obligują państwo do strzeżenia niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli. Państwo ma więc do spełnienia bardzo ważną rolę, której nie może podjąć się samodzielnie. W tym celu tworzy służby specjalne, wyposażając je w zespół zadań i uprawnień. Każda ze służb pełni inną rolę w strukturze państwa, ale łączy je wspólny cel, jakim jest zapewnienie powszechnego bezpieczeństwa w państwie. Działalność owych służb ma zazwyczaj charakter niejawny. Zadania, które

¹⁰⁴ **Gołabek Patrycja** – studentka I roku II stopnia studiów stacjonarnych na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno- Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członek Studenckiego Koła Administratywistów (SKAUTH) Uniwersytetu Technologiczno- Humanistycznego.

podejmują nie są szeroko komentowane w telewizji czy w prasie. Żeby zapewnić bezpieczeństwo obywateli informacje jakimi dysponują służby odznaczają się ograniczonym dostępem. W skład służb specjalnych wchodzi wykwalifikowani funkcjonariusze, którzy w momencie zagrożenia muszą działać szybko i sprawnie.

Szczególna rola w systemie służb specjalnych przypada Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która chroni bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Zajmuje się zagrożeniami, które bezpośrednio godzą w państwo. Jest to o tyle istotne zadanie, że współcześnie takich zagrożeń występuje bardzo dużo.

I. Definicja pojęcia „służby specjalne”

Pojęcie „służby specjalne” używane jest w prasie, czy w telewizji, jednakże większość osób nie do końca rozumie co kryje się pod tym określeniem. Sławomir Zalewski podkreśla, że pojęcia „służby specjalne” nie należy traktować jednoznacznie. Według niego pojęcie to przypisane jest do służb, *które tradycyjnie wykonują zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze*¹⁰⁵. Warto zaznaczyć, że pojęcie „służby specjalne” nie zostało wprost zdefiniowane w żadnym z aktów prawnych obowiązujących w Polsce.

Służby specjalne zakwalifikowano w strukturze państwa jako organy służące przede wszystkim bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa¹⁰⁶. Kwestia bezpieczeństwa stanowi nie tylko główną potrzebę człowieka, ale również jest gwarantem należytego funkcjonowania państwa¹⁰⁷. Art. 5 Konstytucji wskazuje, że szczególną rolą państwa jest zapewnienia bezpieczeństwa jego obywatelom¹⁰⁸. W tym celu państwo tworzy odpowiednie instytucje bezpieczeństwa¹⁰⁹. W ustawodawstwie można znaleźć zapisy wskazujące, które z instytucji państwowych określa się mianem „służb specjalnych”¹¹⁰. W Polsce funkcjonują dwie grupy służb specjalnych: cywilne służby specjalne oraz służby specjalne o charakterze wojskowym. Do pierwszej grupy zalicza się trzy rodzaje służb. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą specjalną powołaną do ochrony porządku konstytucyjnego państwa. Drugą

¹⁰⁵ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 13.

¹⁰⁶ Z. Grzegorowski, *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*, Tom VIII, Gdańsk 2011, s. 46 i nast.

¹⁰⁷ A. Hernecka, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, [w:] *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*, Tom 7, Bydgoszcz 2015, s. 165 i nast.

¹⁰⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946).

¹⁰⁹ A. Hernecka, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa...* op. cit., s. 165 i nast.

¹¹⁰ D. Laskowski, *Prawne podstawy funkcjonowania służb specjalnych z perspektywy potrzeb obronnych państwa*, [w:] *OBRONNOŚĆ. Zeszyty Naukowe* 2(10)/2014, s. 60 i nast.

instytucją w tej grupie jest Agencja Wywiadu. Jej rolą jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego, które utożsamia się z obronnością, niepodległością oraz nienaruszalnością granic Polski na arenie międzynarodowej. Kolejną służbą wchodzącą w skład cywilnych służb specjalnych jest Centralne Biuro Antykorupcyjne¹¹¹. Jednostka ta funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Zgodnie z tym aktem, Centralne Biuro Antykorupcyjne jest właściwe w sprawach zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa¹¹². W Polsce obecnie funkcjonują dwie służby o charakterze wojskowym, są to Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego¹¹³. Służba Kontrwywiadu Wojskowego została utworzona w celu zapewnienia ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, zdolności bojowej i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych RP oraz pozostałych jednostek organizacyjnych nadzorowanych bądź podległych Ministrowi Obrony Narodowej¹¹⁴. Druga ze służb specjalnych właściwa jest w sprawach obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, przed zagrożeniami zewnętrznymi¹¹⁵.

II. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako służba specjalna

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (zwana dalej ABW) funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹¹⁶. Na mocy tej ustawy ABW oraz Agencja Wywiadu (zwana dalej AW) zastąpiły Urząd Ochrony Państwa, który do czasu przekształcenia w ABW i AW działał jako organ centralny chroniący bezpieczeństwo państwa i porządku konstytucyjnego¹¹⁷.

ABW jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego¹¹⁸. Kierunki jej działań wytyacza Prezes RM, ABW podlega

¹¹¹ A. Hernecka, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa...* op. cit., s. 167 i nast.

¹¹² Art. 1, Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 244).

¹¹³ A. Hernecka, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa...* op. cit., s. 167 i nast.

¹¹⁴ Art. 1, Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2138).

¹¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 2138.

¹¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹¹⁷ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2005, s. 506 i nast.

¹¹⁸ Art. 1, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

również kontroli sejmu. Zgodnie z ustawą Szef ABW jest centralnym organem administracji rządowej, działającym przy pomocy Agencji¹¹⁹. Prezes RM powołuje Szefa ABW po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Do właściwości Prezesa RM należy również powoływanie i odwoływanie na wniosek Szefa właściwej Agencji, zastępców Szefa ABW po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych¹²⁰.

Ustawa o ABW i AW dokonała podziału funkcji wywiadowczych i kontrwywiadowczych pomiędzy te dwa organy. Funkcja wywiadowcza została przydzielona AW. Polega ona przede wszystkim na uzyskiwaniu, analizowaniu, przetwarzaniu oraz przekazywaniu właściwym organom informacji, które mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Polski oraz jej potencjału obronnego i ekonomicznego. Działania kontrwywiadowcze należą do właściwości ABW i polegają przede wszystkim na neutralizowaniu działań obcych służb wywiadu oraz przeciwdziałaniu szpiegostwu na terenie Polski¹²¹. Celem wywiadów jest uzyskanie informacji niejawnych obejmujących wiedzę o obronności państwa, infrastrukturze krytycznej, strategicznych podmiotach gospodarczych oraz ośrodkach naukowo-technicznych¹²².

Ustawa wymienia zadania, które wykonuje ABW. Ustawodawca sygnalizuje pewne powszechnie występujące zjawiska, którymi zajmuje się ABW, dlatego katalog wymienionych zadań nie ma charakteru zamkniętego¹²³.

Art. 5 ust.1 pkt. 1 ustawy wskazuje, że do zadań ABW należy rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa¹²⁴. Agencja realizuje ten obowiązek poprzez uzyskiwanie, analizowanie i przetwarzanie informacji o niebezpieczeństwach. Przy wykonywaniu tych zadań ABW korzysta z uprawnień operacyjnych oraz procesowych¹²⁵.

¹¹⁹ Art. 7, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹²⁰ M. Miemiec, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 164.

¹²¹ Ibidem.

¹²² <https://www.abw.gov.pl/pl> (dostęp: 25.04.2017 r.).

¹²³ M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Bożek, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych: Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 93 i nast.

¹²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹²⁵ M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Bożek, *Służby specjalne w strukturze...* op. cit., s. 195.

ABW jest zobowiązana do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw: szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, również godzących w podstawy ekonomiczne państwa, korupcji osób pełniących funkcje publiczne, nielegalnego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi¹²⁶. Współczesnym wyzwaniem jaki stoi przed światem, w tym przed Polską jest skuteczna walka z terroryzmem. Walka z terroryzmem wymaga ścisłej współpracy z innymi służbami i instytucjami państwowymi oraz organizacjami międzynarodowymi. W ramach ABW powołano Centrum Antyterrorystyczne (zwane dalej CAT), które jest jednostką koordynacyjno-analityczną w zakresie zwalczania i przeciwdziałania terroryzmowi. Centrum funkcjonuje siedem dni w tygodniu. W jego szeregi wchodzi nie tylko funkcjonariusze ABW, ale również żołnierze i pracownicy m.in. Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Celnej¹²⁷.

ABW jako jedyna agencja w Polsce posiada uprawnienia śledcze w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania przestępstw związanych z proliferacją¹²⁸. Proliferacja polega na rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i obok terroryzmu jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla światowego bezpieczeństwa. Przedmiotem proliferacji mogą być materiały, surowce, urządzenia i wiedza, które mogą mieć podwójne zastosowanie tzn. zarówno w sektorze cywilnym jak i wojskowym¹²⁹. Wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw reguluje wszelkie kwestie związane z zasadami obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zasady kontroli i ewidencji tego obrotu oraz odpowiedzialności za niezgodny z prawem obrót tymi towarami, technologiami i usługami¹³⁰. ABW w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania przestępstw związanych z proliferacją współpracuje przede wszystkim ze: służbą celną, strażą graniczną i innymi służbami specjalnymi RP¹³¹.

¹²⁶ Art.6, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹²⁷ <https://www.abw.gov.pl/pl> (dostęp: 25.04.2017 r.).

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ J. Struniawski, *Ochrona przed czynnikami masowego rażenia*, Szczytno 2015, s. 7.

¹³⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1228.

¹³¹ <https://www.abw.gov.pl/pl> (dostęp: 30.04.2017 r.).

Do zadań ABW należy również realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych¹³². Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych określa zasady, rodzaje i sposób przeprowadzania postępowań sprawdzających oraz procedury ochrony fizycznej i teleinformatycznej¹³³. Informacjom niejawnym nadawana jest klauzula „tajne” lub „ściśle tajne” w celu ochrony przed poważną lub wyjątkowo poważną szkodą dla Rzeczypospolitej Polskiej. Dostęp do tego typu danych mogą uzyskać wyłącznie ludzie godni zaufania i odpowiednio sprawdzeni¹³⁴.

ABW jest zobligowana do uzyskiwania, analizowania, przetwarzania i przekazywania właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego¹³⁵. Ustawa nakłada na Szefa ABW obowiązek przekazywania niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów informacje mogące mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP¹³⁶. W przypadku, jeśli Prezes RM nie zdecyduje inaczej, Szef ABW może uzyskane informacje dotyczące spraw objętych zakresem działania właściwego ministra przekazać temu ministrowi¹³⁷.

III. Uprawnienia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

W związku z nałożonymi na ABW zadaniami, funkcjonariusze Agencji wykonują dwie grupy czynności. Pierwsza grupa to czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze. Ten rodzaj obowiązków ma na celu rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw oraz ściganie ich sprawców. Drugi rodzaj czynności to czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne, których celem jest uzyskiwanie i przetwarzanie informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego. Funkcjonariusze Agencji mogą wykonywać tylko czynności należące do

¹³² Art.6, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹³³ Dz. U. z 2016 r. poz. 749.

¹³⁴ Art.5, Dz.U. z 2016 r. poz. 749.

¹³⁵ Art.6, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹³⁶ Art.18, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹³⁷ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Ustrój organów ochrony...* op. cit., s. 511.

właściwości tej Agencji i w tym zakresie przysługują im uprawnienia procesowe Policji, wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego¹³⁸.

Ustawa wyposażała funkcjonariuszy ABW w zbiór praw, które przysługują im w ramach nałożonych obowiązków. Funkcjonariusze Agencji wykonując czynności służące realizacji zadań nałożonych przez ustawę mają prawo¹³⁹:

- 1) Wydawania poleceń określonego zachowania się;
- 2) Legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- 3) zatrzymywania osób w trybie i w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego;
- 4) przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego;
- 5) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży oraz sprawdzania ładunku w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
- 6) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych na podstawie ustawy;
- 7) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa;
- 8) zwracania się o niezbędną pomoc do innych niż wymienieni w pkt. 7 przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa¹⁴⁰.

W przypadku niedostosowania się do wydanych na podstawie obowiązujących przepisów poleceń, ustawa wyposażała funkcjonariuszy ABW w możliwość zastosowania innych środków przymusu bezpośredniego. Zalicza się do nich fizyczne, techniczne

¹³⁸ Art. 21, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹³⁹ R. Ponikowski, W. Posnow, Z. Świda, *Postępowanie karne: część ogólna*, Warszawa 2012, s. 103.

¹⁴⁰ Art. 23, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

i chemiczne środki przymusu bezpośredniego.¹⁴¹ Art. 25 ust. 1 ustawy o ABW i AW¹⁴² wskazuje, na katalog możliwych do użycia środków odsyłając do ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁴³.

Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez ABW, jeśli inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne Sąd, na pisemny wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może w drodze postanowienia zarządzić kontrolę operacyjną¹⁴⁴. Kontrola prowadzona jest niejawnie i koncentruje się na następujących obszarach działalności:

- 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek¹⁴⁵.

IV. Kontrola nad Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Do organów, które sprawują cywilną kontrolę nad służbami specjalnymi w Polsce, w tym również nad ABW należą: organy władzy wykonawczej, organy władzy ustawodawczej, organy władzy sądowniczej oraz organy kontroli państwowej. Takie rozwiązanie jest zgodne z wymogami Unii Europejskiej¹⁴⁶.

Do pierwszej grupy organów wykonawczych sprawujących kontrolę nad ABW należą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes RM oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Uprawnienia kontrolne Prezydenta RP łączą się z konstytucyjnymi uprawnieniami głowy

¹⁴¹ R. Ponikowski, W. Posnow, Z. Świda, *Postępowanie karne...* op. cit., s.104.

¹⁴² Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹⁴³ Dz.U. z 2016 r. poz. 2149.

¹⁴⁴ Art.27, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹⁴⁵ Art.27, Dz.U. z 2017 r. poz. 60

¹⁴⁶ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Ustrój organów ochrony...* op. cit., s. 519.

państwa¹⁴⁷. Art. 18 ustawy o ABW i AW wskazuje, że Szef ABW jest zobowiązany do przekazywania Prezydentowi informacji, które mogą mieć znaczenie dla bezpieczeństwa kraju oraz jego międzynarodowej pozycji¹⁴⁸.

Prezes RM jest organem właściwym w sprawie kontrolowania bieżącej działalności ABW. W związku z tym został on wyposażony przez ustawę w duży zakres kompetencji kontrolnych i nadzorczych. Prezes RM posiada kompetencje nominacyjne, w ramach których powołuje i odwołuje Szefa ABW. W tej kwestii ustawa zobowiązała go jednak do zasięgnięcia opinii Prezydenta RP, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych¹⁴⁹. Zgodnie z art. 7 ustawy Prezes RM określa kierunki działań ABW, które przybierają postać wytycznych. Jest również zobowiązany do zatwierdzania rocznych planów działania Agencji oraz przyjmowania od Szefa ABW sprawozdań z działalności ABW¹⁵⁰.

Przy RM działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych (zwane dalej Kolegium). Ustawa nadała mu rolę organu opiniodawczo-doradczego w sprawach programowania, nadzorowania i kontrolowania działalności Agencji¹⁵¹. W art. 12 zostały wymienione zadania jakie wykonuje Kolegium. Skupiają się one głównie w obszarze formułowania ocen lub wyrażania opinii w takich sprawach jak przykładowo powoływanie i odwoływanie Szefa ABW¹⁵². Kolegium ze względu na przypisany mu zakres zadań spełnia szeroką funkcję kontrolną nad ABW ale i nad pozostałymi służbami specjalnymi¹⁵³.

Komisja do Spraw Służb Specjalnych jest organem ustawodawczym, który sprawuje kontrolę nad służbami specjalnymi¹⁵⁴. Zakres jej działania określa załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu RP¹⁵⁵. Do zadań Komisji należy opiniowanie projektów regulacji prawnych, które dotyczą wszystkich służb specjalnych działających w Polsce¹⁵⁶.

¹⁴⁷ M. Kolaszyński, *Rozwiązania instytucjonalno-prawne w zakresie cywilnej i demokratycznej kontroli i nadzoru nad Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, [w:] *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* nr 1(10), Kraków 2012, s. 35.

¹⁴⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹⁴⁹ M. Kolaszyński, *Rozwiązania instytucjonalno-prawne... op.cit.*, s. 36 i nast.

¹⁵⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹⁵¹ Art. 11, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹⁵² Art. 12, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

¹⁵³ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Ustrój organów ochrony... op.cit.*, s. 520.

¹⁵⁴ *Ibidem*, s. 519.

¹⁵⁵ MP 1998 Nr 44, poz. 618 ze zm.

¹⁵⁶ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Ustrój organów ochrony... op.cit.*, s. 520.

Do organów kontroli państwowej należy Najwyższa Izba Kontroli. NIK jest organem, który kontroluje działalność ABW w zakresie wykonywania budżetu oraz realizacji ustaw i innych aktów prawnych dotyczących działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej¹⁵⁷.

Zakończenie

Rola służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa jest niewątpliwie ważna. Przyczynia się ona do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli. Z bezpieczeństwem państwa wiąże się jego rozwój. Nie jest on możliwy, gdy państwo znajduje się w stanie zagrożenia. Służby specjalne, które funkcjonują na terenie Polski zostały wyposażone w zespół zadań, które mają na celu ochronę państwa przed zagrożeniami zarówno wewnętrznymi, jaki i zewnętrznymi.

Dużą rolę wśród służb specjalnych odgrywa Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Współcześnie jednym z najgroźniejszych zjawisk jest terroryzm. Wykrywanie i przeciwdziałanie takim zjawiskom jest niezwykle trudne i wymaga profesjonalnego przygotowania. Szkolenia jakie odbywają funkcjonariusze ABW mają ich odpowiednio przygotować do walki nie tylko z terroryzmem, ale i z innymi działaniami, których celem jest zaszkodzenie państwu. Agencja ze względu na wszechstronny zakres działań jest zobowiązana do współpracy z innymi organami. Tylko taka współpraca i wymiana informacji jest w stanie zapewnić powszechne bezpieczeństwo. Ze względu na szeroki katalog zadań przyznanych omawianej służbie musi być ona poddawana kontroli przez odpowiednie organy państwowe.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 520.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946).
- 2) Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 2149).
- 3) Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 749).
- 4) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 244).
- 5) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2138).
- 6) Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2017 r. poz. 60).
- 7) Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1228).
- 8) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (MP 1998 Nr 44, poz. 618 ze zm.).

Literatura:

- 1) Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Bożek M., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych: Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
- 2) Grzegorowski Z., *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, [w:] Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, Tom VIII, Gdańsk 2011.
- 3) Hernecka A., *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, [w:] Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Tom 7, Bydgoszcz 2015.

- 4) Kolaszyński M., *Rozwiązania instytucjonalno-prawne w zakresie cywilnej i demokratycznej kontroli i nadzoru nad Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, [w:] Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały nr 1(10), Kraków 2012.
- 5) Laskowski D., *Prawne podstawy funkcjonowania służb specjalnych z perspektywy potrzeb obronnych państwa*, [w:] OBRONNOŚĆ. Zeszyty Naukowe 2(10)/2014.
- 6) Miemiec M., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- 7) Ponikowski R., Posnow W., Świda Z., *Postępowanie karne: część ogólna*, Warszawa 2012.
- 8) Struniawski J., *Ochrona przed czynnikami masowego rażenia*, Szcztyno 2015.
- 9) Szmulik B., Żmigrodzki M., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2005.
- 10) Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005.

Netografia:

- 1) <https://www.abw.gov.pl/pl>

Rozdział VI

Finansowanie służb mundurowych

przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie Policji

Mgr Jaszczuk Paulina¹⁵⁸

It is not safe to rely on security issues today. The current political and social situation necessitates more and more new solutions to ensure a sense of security for the average citizen. All of these activities are undertaken at individual levels of local government, but also require the financial expenses of individual entities. This article is devoted to identifying the relationship between the Police and local government, describes the financing mechanism of the Police and attempts to identify new solutions to improve this cooperation.

Wstęp

W niniejszym artykule podjęta zostanie próba analizy współpracy Policji z jednostkami samorządu terytorialnego, skupiając się na aspekcie związanym z finansowaniem. Poszczególne części artykułu poświęcone zostaną odpowiednio wskazaniu relacji pomiędzy Policją a samorządem terytorialnym, następnie opisany zostanie mechanizm finansowania Policji oraz próba wskazania nowych rozwiązań mających na celu usprawnienie współpracy, dążąc do zapewnienia jak najlepszej ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom.

I. Informacje ogólne

Rozpoczynając próbę oceny finansowania Policji przez samorząd terytorialny należy rozpocząć od podkreślenia, iż zapobieganie przestępczości jest zadaniem wielu organów administracji publicznej, zarówno organów administracji rządowej, jak i samorządowej. Na poziomie lokalnym, będącym najbliżej obywateli najważniejszym podmiotem, który odpowiada za bezpieczeństwo jest lokalna Policja, która należy do administracji rządowej, a także samorząd lokalny w postaci gminy i powiatu. Zadania dotyczące ochrony porządku

¹⁵⁸ **Mgr Jaszczuk Paulina** – doktorantka na kierunku Prawo, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie.

i bezpieczeństwa publicznego zaliczone zostały przez ustawodawcę do podstawowych i niezwykle ważnych zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio gminy, powiatu i województwa¹⁵⁹.

Pomimo tego, że nie jest to najważniejsze z zadań gminy i powiatu, jak ochrona zdrowia czy np. zadania z zakresu oświaty to jest to zadanie, którego realizacja wpływa na zaspokojenie podstawowych i oczekiwanych przez społeczność lokalną wartości, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa¹⁶⁰.

Należy podkreślić, że gminy, dodatkowo w ramach realizacji swoich obowiązków z zakresu zapewnienia porządku publicznego mogą tworzyć także straże gminne, które funkcjonują w Polsce od lat 90 XX wieku. Aktualnie ich istnienie uwarunkowane jest przepisami ustawy z 1997 r.¹⁶¹ Decyzja o utworzeniu straży gminnej należy do kompetencji gminy, która finansuje jej działanie. Władze tych gmin mogą także zdecydować o likwidacji straży, gdy uznają, że stały się dysfunkcyjne¹⁶².

Na współdziałanie Policji z samorządem terytorialnym składają się zarówno elementy prawne, polityczne, jak i społeczne oraz prakseologiczne. Wszystkie te czynniki wspólnie pozwalają osiągać praktyczne rezultaty w zakresie bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego. Realizacja poszczególnych zadań wyłącznie przez Policję, bądź wyłącznie przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego nie byłaby tak efektywna i wymagałaby zaangażowania większych środków, a także mogłaby być znacznie utrudniona¹⁶³.

Misja policji została wskazana w art. 1 ustawy o policji¹⁶⁴. Policja została przedstawiona jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zgodnie z tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2010 r. Policja jest instytucją zaufania publicznego, pomimo że nie zostało to wprost wskazane w przepisach ustawy. Na zaufaniu społecznym opiera się zatem m.in. status Policji, a charakter

¹⁵⁹ P. Radziszewski, *Podstawy prawne współdziałania samorządu i Policji*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, pod red. Adama Szymaniaka, Poznań 2007, s. 11.

¹⁶⁰ P. Radziszewski, *Podstawy prawne współdziałania samorządu i Policji*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, pod red. Adama Szymaniaka, Poznań 2007, s. 12.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych, Dz.U.2016.706 j.t.

¹⁶² K. Dojwa, *Straże gminne (miejskie) a ochrona porządku publicznego*, [w:] *Samorząd Terytorialny 2013*, nr 12, s. 21.

¹⁶³ J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015, s. 128.

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U.2016.1782 -j.t.

zadań Policji, wymaga, by cieszyła się ona autorytetem i zaufaniem w społeczeństwie¹⁶⁵.

Należy także przedstawić aktualną strukturę Policji, na którą składają się Komenda Główna Policji, 16 komend wojewódzkich i komenda stołeczna, 271 komend powiatowych, 65 komend miejskich, 7 komend rejonowych, 558 komisariatów i 12 komisariatów specjalistycznych. Zgodnie z najnowszymi badaniem CBOS-u z kwietnia 2013 roku aż 89 % Polaków swoje miejsce zamieszkania nazywa spokojnym i bezpiecznym¹⁶⁶.

II. Formy finansowego wsparcia Policji

Współpraca pomiędzy samorządem, a Policją rozpoczynać się może od zapewnienia pomocy ze strony władz gminy w postaci udostępnienia nieodpłatnie lub na warunkach preferencyjnych lokalu, który będzie mógł stanowić siedzibę posterunku Policji¹⁶⁷.

Kwestie związane z organizacją Policji oraz jej finansowaniem zostały uregulowane szczegółowo w ustawie o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.¹⁶⁸.

Zgodnie z art. 13 w/w ustawy, koszty związane z funkcjonowaniem Policji pokrywane są z budżetu państwa, dotyczy to zarówno wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych. Odpowiednio komenda powiatowa, bądź miejska oraz inne jednostki policji są państwowymi jednostkami budżetowymi. Jednak należy zaznaczyć, że Komendant Powiatowy (miejski) Policji nie jest dysponentem części budżetowej budżetu państwa. Dysponentem budżetu państwa w części 42, która dotyczy spraw wewnętrznych jest Komendant Główny Policji oraz podlegli mu odpowiednio komendanci wojewódzcy i Komendant Stołeczny Policji¹⁶⁹.

Zgodnie z art. 15. Ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji, którzy wykonują czynności służbowe, mają prawo zwracać się do organów samorządu terytorialnego o niezbędną pomoc, a organy samorządu terytorialnego są zobowiązane to żądanie spełnić. Należy także zaznaczyć, że świadczona w tym zakresie pomoc musi pozostawać w bezpośrednim związku z zakresem działania organu, być z nim zgodna oraz mieścić się w granicach obowiązującego prawa¹⁷⁰.

Swego czasu dopuszczalne były sytuacje, kiedy to jednostki samorządu terytorialnego miały możliwość zakupu paliwa dla określonego posterunku Policji. Ustawodawca w ustawie

¹⁶⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2010 r. I OSK 962/10, Legalis Numer 307954.

¹⁶⁶ <http://info.policja.pl/>, dostęp z dnia 17 czerwca 2017 r.

¹⁶⁷ P. Radziszewski, *Podstawy prawne współdziałania samorządu i Policji*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, pod red. Adama Szymaniaka, Poznań 2007, s. 19.

¹⁶⁸ Ustawa o 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U.2016.1782 -j.t.

¹⁶⁹ J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015, s. 110.

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 105.

o finansach publicznych wskazywał, że taka pomoc powinna się odbywać w formie gotówkowej, poprzez § 3000 klasyfikacji budżetowej, tj. na Fundusz Wsparcia Policji¹⁷¹.

Podstawę do przekazania środków na Fundusz Wsparcia Policji stanowią wydatki określone przez organ stanowiący w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Wydanie uchwały w sprawie postanowienia o przekazaniu środków na Fundusz Wsparcia Policji jest w tym wypadku niedopuszczalne, ponieważ ustawa o Policji nie zawiera uregulowań stanowiących podstawę do podjęcia tego typu uchwały¹⁷².

Niezwykle ważna w kontekście omawianej tematyki jest niedawno wydana uchwała RIO w Warszawie z 22 marca 2016 r., która stanowi, iż właściwą, zgodną z przepisami ustawy o Policji formą uczestniczenia przez jednostki samorządu terytorialnego w pokrywaniu kosztów związanych z funkcjonowaniem Policji jest dokonywanie wpłat na Fundusz Wsparcia. Brak jest bowiem podstaw prawnych, aby gmina przekazała komisariatowi Policji za pośrednictwem Komendy Stołecznej Policji darowizny rzeczowe. Taki sposób przekazania darowizny rzeczowej dla Policji stanowiłby czynność prawną mającą na celu obejście ustawy o Policji. Nie ma także podstaw by podzielić pogląd, że art. 13 ust. 3 w/w. ustawy stanowi samodzielną podstawę prawną do dofinansowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wymienionych w tym przepisie zadań publicznych w formie dotacji, w tym poprzez zapłatę przez jednostki samorządu terytorialnego za wykonanie dokumentacji projektowo- kosztorysowej budowy komisariatu Policji na podstawie porozumienia¹⁷³.

W tym miejscu należy wskazać czym jest Fundusz Wsparcia Policji. Jest to państwowy fundusz celowy, a zgodnie z przepisami ustawy o Policji tworzą go fundusze: centralny, wojewódzki i Szkół Policji. Szczegółowo działalność finansowa Funduszu została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2005 r.¹⁷⁴.

Ciekawe rozwiązanie zaproponował Zarząd Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wielkopolski chcąc wprowadzić zmiany w sposobach finansowania komend powiatowych policji. Samorządowcy wskazali, że chcieliby powołania funduszu powiatowego, którego

¹⁷¹ L. Dudek, M. Woźniak, *Finansowanie Policji przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Finanse komunalne* 2007, nr 4, s. 32.

¹⁷² Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 23 lutego 2016 r., 5.71.2016, Legalis Numer 1495401.

¹⁷³ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 22 marca 2016 r., 7.98.2016, Legalis Numer 1495424.

¹⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji, Dz.U.2005.118.1006.

dysponentami zostaliby powiatowi komendanci, rozszerzając w ten sposób katalog podmiotów wskazanych w art. 13 ust. 4e ustawy o Policji. Ich zdaniem przekazanie komendantom powiatowym stosownej delegacji do dysponowania funduszem celowym, w znacznym stopniu ułatwi i uprości pokrywanie przez powiaty części wydatków, związanych z kosztami utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji¹⁷⁵.

Trzeba podkreślić, że podstawą do przekazania środków na Fundusz Wsparcia Policji jest możliwość uczestniczenia jednostki samorządu terytorialnego w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług, nie stanowi finansowania lub dofinansowania z budżetu na podstawie ustawy o finansach publicznych¹⁷⁶, a zatem przedmiotowe wydatki i koszty nie mogą być pokrywane w formie dotacji celowych¹⁷⁷.

Ustawa o Policji w art. 13 ust. 4 dopuszcza możliwość udziału jednostek samorządu terytorialnego w pokrywaniu kosztów osobowych związanych ze zwiększaniem liczby etatów w Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji. Dokonuje się to na mocy porozumienia zawieranego między organem powiatu lub gminy w właściwym komendancie wojewódzkim Policji, a następnie zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji. Warto zaznaczyć, że stroną takiego porozumienia nie jest organ odpowiednio gminy lub powiatu, ale jednostka samorządu terytorialnego reprezentowana przez ten organ. Porozumienie to ma charakter wykonawczy¹⁷⁸. Warunki takiego porozumienia zostały szczegółowo uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 1999 r¹⁷⁹.

Przepisy wykonawcze wprost stanowią, że środki finansowe przeznaczone na utrzymanie dodatkowych etatów w Policji na terenie danej gminy bądź powiatu, nie mogą być wykorzystane na cele inne, w stosunku do tych które zostały wskazane w zawartym

¹⁷⁵ <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/trzeba-zmienic-finansowanie-policji/>, dostęp z dnia 17 czerwca 2017 r.

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U.2016.1870 j.t.

¹⁷⁷ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 23 lutego 2016 r., 5.70.2016, Legalis Numer 1495400.

¹⁷⁸ J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015, s.111.

¹⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 1999 r w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a komendantem wojewódzkim Policji w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i w posterunkach Policji, Dz.U.2004.194.1998.

porozumieniu. Komendant Główny Policji pełni w tym przypadku rolę jednocześnie nadzorca nad zawieranymi porozumieniami, jak i organu kontroli finansowej ich wykonania¹⁸⁰.

„Porozumienie w/w wskazane określa m.in. termin obowiązywania porozumienia, liczbę oraz strukturę dodatkowych etatów, kryteria wyboru policjantów, wysokość kosztów utrzymania dodatkowych etatów na dany rok budżetowy. Porozumienie takie może określać także obowiązek organu powiatu lub gminy zapewnienia policjantom lokali mieszkalnych lub kwater tymczasowych oraz udostępnienia Policji pomieszczeń na cele służbowe związane z obsadą dodatkowych etatów. Strony porozumienia mogą przedłużyć termin obowiązywania porozumienia na okres kolejnych co najmniej 5 lat, wymaga to zmiany warunków porozumienia w formie stosownego aneksu, który podlega zatwierdzeniu przez Komendanta Głównego Policji. Koszty utrzymania dodatkowych etatów na dany rok budżetowy obejmują m.in.: uposażenia policjantów ustalone na podstawie odrębnych przepisów, pozostałe świadczenia i należności finansowe policjantów, w tym nagrody roczne, uznaniowe i jubileuszowe oraz odprawy i świadczenia dla policjantów zwalnianych ze służby, wypłacane zarówno w okresie obowiązywania porozumienia, jak i w związku z jego upływem. Koszty utrzymania dodatkowych etatów w każdym kolejnym roku obowiązywania porozumienia podlegają aktualizacji uwzględniającej faktyczny wzrost kosztów rodzajowych”¹⁸¹.

W 2012 r. w Polsce było 106 dodatkowych etatów Policji, w 2013 – 97, a w 2014 – 65. Zgodnie z danymi wskazanymi na dzień 1 stycznia 2015 r. stan zatrudnienia na stanowisku policjanta wynosi 98 775 (oraz 54 na stanowiskach finansowanych przez samorządy lokalne)¹⁸². Przytoczone statystyki wskazują na liczbę tych etatów systematycznie maleje.

Chcąc wskazać konkretne przykłady wsparcia Policji ze strony samorządu można wskazać władze gminy Śrem, które zakupiły dla Komendy Powiatowej Policji samochód osobowy, alkometr, alkotest, radar drogowy, kamerę, aparat fotograficzny, narkotesty, a także radiotelefony oraz sfinansowano w części zakup ciężkiego sprzętu bojowego. Ponadto w ramach wsparcia realizacji Programu „Bezpieczne Miasto” Policja corocznie była

¹⁸⁰ J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015, s.112.

¹⁸¹ W. Kotowski, *Komentarz do art.13 ustawy o Policji*, [w:] *Ustawa o policji. Komentarz*, W. Kotowski, LEX 2012.

¹⁸² <http://info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/96946,Stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2015-r.html>, dostęp z dnia 17 czerwca 2017 r.

wspierana środkami finansowymi, które przeznaczane były na zakup książek i materiałów szkoleniowych¹⁸³.

Obok opisanych powyżej form wsparcia Policji, organy samorządu terytorialnego mogą także nagradzać policjantów, za wykonywanie zadań policyjnych. Możliwość ta uwarunkowana jest zasadą zespolenia Policji z administracją samorządową, a ponadto wynika ze zwierzchnictwa starosty nad Policją. Nagrody takie mogą być przekazywane policjantom w formie rzeczowej lub pieniężnej. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać Policji także pomoc rzeczową w postaci darowizny¹⁸⁴.

Jednak jak wskazane zostało w uchwale RIO w Lublinie z 30 lipca 2009 r. przekazywanie darowizn rzeczowych (np. paliwa) nie tylko nie znajduje oparcia wprost w przepisach prawa, ale może skutkować niewłaściwym korzystaniem z przekazanych środków trwałych lub materiałów (jednostka samorządu terytorialnego po przekazaniu darowizny rzeczowej nie ma kontroli nad sposobem jej wykorzystania)¹⁸⁵.

Zakończenie

Podsumowując należy stwierdzić, że w dzisiejszych czasach nie należy oszczędzać na kwestiach związanych z bezpieczeństwem. Aktualna sytuacja polityczna i społeczna wymusza konieczność podejmowania coraz to nowych rozwiązań celem zapewnienia poczucia bezpieczeństwa przeciętnemu obywatelowi. Wszelkie z tych działań podejmowane są na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, ale wymagają także ponoszenia nakładów finansowych przez poszczególne jednostki, jak to zostało opisane w niniejszym artykule. Wydaje się, że należy zastanowić się nad próbą znalezienia coraz to nowych form i sposobów dofinansowania służb mundurowych, a w tym przypadku Policji. Niepokojące w tym kontekście mogą być przedstawione w artykule statystyki, wskazujące na systematyczny spadek zatrudnienia policjantów na dodatkowych etatach finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁸³ M. Goliński, *Działania podejmowane przez gminę Śrem na rzecz poprawy poziomu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, pod red. Adama Szymaniaka, Poznań 2007, s. 272.

¹⁸⁴ P. Radziszewski, *Podstawy prawne współdziałania samorządu i Policji*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, pod red. Adama Szymaniaka, Poznań 2007, s. 21.

¹⁸⁵ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 30 lipca 2009 r., RIO-I-421/90/09.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U.2016.1870 j.t.
- 2) Ustawa z dnia 19 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz.U.2016.706 j.t.
- 3) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U.2016.1782 -j.t.
- 4) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a komendantem wojewódzkim Policji w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i w posterunkach Policji, Dz.U.2004.194.1998.
- 5) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji, Dz.U.2005.118.1006.

Orzecznictwo:

- 1) Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 22 marca 2016 r., 7.98.2016, Legalis Numer 1495424
- 2) Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 23 lutego 2016 r., 5.70.2016, Legalis Numer 1495400.
- 3) Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 23 lutego 2016 r., 5.71.2016, Legalis Numer 1495401.
- 4) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2010 r. I OSK 962/10, Legalis Numer 307954.
- 5) Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 30 lipca 2009 r., RIO-I-421/90/09.

Literatura:

- 1) Dobkowski Jarosław, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015.
- 2) Dojwa Katarzyna, *Straże gminne (miejskie) a ochrona porządku publicznego*, [w:] Samorząd Terytorialny 2013, nr 12.
- 3) Dudek Lidia, Woźniak Marcin, *Finansowanie Policji przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] Finanse komunalne 2007, nr 4.
- 4) Goliński Marian, *Działania podejmowane przez gminę Śrem na rzecz poprawy poziomu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, pod red. Adama Szymaniaka, Poznań 2007.
- 5) Kotowski Wojciech, *Komentarz do art.13 ustawy o Policji*, [w:] *Ustawa o policji. Komentarz*, Wojciech Kotowski, LEX 2012.
- 6) Radziszewski Piotr, *Podstawy prawne współdziałania samorządu i Policji*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, pod red. Adama Szymaniaka, Poznań 2007.

Netografia:

- 1) <http://info.policja.pl/> dostęp z dnia 17 czerwca 2016 r.
- 2) <http://info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/96946,Stan-zatrudnienia-na-dzien-1stycznia-2015-r.html>, dostęp z dnia 17 czerwca 2017 r.
- 3) <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/trzeba-zmienic-finansowanie-policji/>, dostęp z dnia 17 czerwca 2017 r.

Rozdział VII

Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza policji

Mgr Kunc Katarzyna¹⁸⁶

The article concerns the normative definition of a crime of active assault on a Police officer during or in connection with his official duties. The analysis is based on the method of analysis of the dogmatic criminal law, as well as on the method of critical analysis that relate to opinions in the science of criminal law about article 223 of the Code of Criminal Law.

Wstęp

Funkcjonariusze publiczni posiadają w Polsce specjalną pozycję ustrojową. Sprawowane przez nich funkcje, jak również realizowane zadania, mają charakter szczególnie doniosły społecznie. Z tego też względu wymagają oni specjalnej ochrony oraz wzmożonej odpowiedzialności karnej. Powyżej wskazane odnosi się w szczególności do funkcjonariuszy Policji, którzy to zostali powołani do służby społeczeństwu, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przestępstwem, które w sposób bezpośredni gwarantuje ochronę dóbr osobistych i zabezpiecza funkcjonariuszy Policji oraz innych funkcjonariuszy publicznych przed zamachami skierowanymi z „zewnątrz”, jest przestępstwo stypizowane w art. 223 § 1-2 k.k.

Autor niniejszego opracowania zdecydowała się na ukazanie normatywnego ujęcia przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariusza Policji, podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Dokonując analizy wskazanego czynu zabronionego, Autor swoje rozważania koncentruje w szczególności na wykładni znamienia „czynnej napaści”, wobec braku jego bliższego sprecyzowania w obowiązującym kodeksie karnym oraz na znamionach nierozdzielnie związanych z przedmiotami, jakich używa sprawca dopuszczając się czynnej napaści. Są nimi – broń palna, nóż lub inny niebezpieczny przedmiot albo środek obezwładniający. Dokonując analizy tych zagadnień, Autor podejmuje próbę odpowiedzi na

¹⁸⁶ **Mgr Kunc Katarzyna** – absolwentka prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. W roku 2015 obroniła pracę magisterką z zakresu prawa karnego materialnego. Aktualnie studentka drugiego roku studiów doktoranckich w zakresie nauk prawnych. Obecne zainteresowania naukowe koncentrują się na poszczególnych zagadnieniach z dziedziny prawa karnego i prawa postępowania karnego.

następujące pytania: Czy znamie czynnej napaści wiąże się z większym natężeniem działania w zestawieniu z naruszeniem nietykalności cielesnej, a także czy dla dokonania prawidłowej kwalifikacji prawnej niezbędnym jest stwierdzenie jedynie samego faktu użycia środka obezwładniającego przez sprawcę omawianego czynu zabronionego czy też należy uprzednio stwierdzić cechę „niebezpieczeństwa”? W ocenie Autora, popartej na analizie dogmatycznej i teoretycznoprawnej, czynna napaść wiązać się będzie z większym natężeniem działania niż ma to miejsce przy naruszeniu nietykalności cielesnej, a ponadto uznać należy, iż dla realizacji czynu zabronionego nie jest niezbędnym wystąpienie cechy „niebezpieczeństwa” ze strony środka obezwładniającego. Autor pokłada nadzieję, iż dokonana analiza dyspozycji art. 223 § 1 k.k. pozwoli na zbadanie powyższych hipotez głównych.

I. Funkcjonariusz policji

Analizę przestępnego czynu z art. 223 k.k. należy rozpocząć od omówienia zakresu pojęciowego funkcjonariusza publicznego, ze szczególnym wskazaniem tytułowego funkcjonariusza Policji. Zakres pojęciowy funkcjonariusza publicznego jest tematem licznych sporów w doktrynie na przestrzeni już wielu lat. Pojęcie funkcjonariusza publicznego zostało zdefiniowane w rozdziale XIV aktualnie obowiązującego Kodeksu karnego, w którym zawarte zostały objaśnienia wyrażeń ustawowych. Przepis art. 115 § 13 k.k. wylicza enumeratywnie podmioty, którym ustawodawca przyznał status funkcjonariuszy publicznych. Nie ulega wątpliwości, że należy do nich zaliczyć również funkcjonariuszy Policji.

Funkcjonariusz Policji pełni służbę w umundurowanej i uzbrojonej formacji służącej społeczeństwu i przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Specyficzną pozycję ustrojową funkcjonariusza Policji warunkują określone przesłanki, jakie musi spełniać obywatel, aby móc zostać policjantem. Zgodnie z ustawowym brzmieniem, może nim być *„obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej [średnie wykształcenie] <wykształcenie średnie lub średnie branżowe> oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować, a także dający rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie*

informacji niejawnych”¹⁸⁷. Powyższym funkcjonariuszom przysługuje wzmożona ochrona karna, wynikająca z potrzeby ochrony niezbędnej dla właściwego wypełniania ich obowiązków służbowych. Dodatkowo jest ona uzasadnieniem dla odpowiednio zwiększonej odpowiedzialności karnej tych podmiotów w wypadku dopuszczenia się czynów przestępnych. Zatem praworządność i prawomyślność policjantów powinna być bez zarzutów, a zasadą naczelną powinna być służba społeczeństwu¹⁸⁸.

II. Struktura przestępstwa czynnej napaści w ujęciu Kodeksu Karnego z 1997 roku

Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną umieszczone zostało w rozdziale XXIX pod nazwą „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego”. Czyn ten zawdzięcza swoje aktualne umiejscowienie uprzednio obowiązującym uregulowaniom prawnokarnym, w których przestępstwo czynnej napaści również znajdowało się w rozdziałach grupujących czyny o tym samym przedmiocie ochrony. W obowiązującej ustawie karnej przestępstwo czynnej napaści zostało stypizowane w art. 223 § 1-2 k.k.

W nauce prawa karnego przy określeniu znamienia jakim jest przedmiot przestępstwa, używane są pojęcia: przedmiot ochrony, zamachu czy też czynności wykonawczej. Dokonując analizy przedmiotu ochrony wskazanego przepisu należy wyróżnić w pierwszej kolejności prawidłową działalność instytucji państwowych i samorządowych, co stanowić będzie główne dobro chronione. Jako dodatkowy przedmiot ochrony wyróżnić natomiast należy nietykalność cielesną, życie bądź zdrowie funkcjonariusza publicznego i osoby przybranej mu do pomocy. Ponadto należy podkreślić, iż komentowane przestępstwo należy do grupy przestępstw powszechnych, zatem jego sprawcą może być każdy, w tym także inny funkcjonariusz publiczny lub osoba do pomocy mu przybrana¹⁸⁹.

Zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny, przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego czy osoby mu przybranej, wskazane w art. 223 § 1 k.k., może zostać popełnione jedynie w formie winy umyślnej w postaci zamiaru bezpośredniego. Zatem działanie potencjalnego sprawcy musi być celowe oraz nacechowane zamiarem bezpośrednim, o czym przesądza charakter działań objętych pojęciem czynnej napaści¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Ustawa o Policji z dnia 6.04.1990 r., Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277 (ze zm.).

¹⁸⁸ R. Rauhut, *Etyka zawodowa*, Piła 2008 r., s. 6.

¹⁸⁹ B. J. Stefańska (w:) *Kodeks Karny, Komentarz*, R. A. Stefański red., Warszawa 2015 r., s. 1494-1499.

¹⁹⁰ Wyrok SA w Lublinie z 26.03.2002 r., II AKa 46/02, Nr 2, poz. 24, Prok. i Pr. 2003 – wkładka.

III. Znamiona określające czynność sprawczą dopuszczenie się czynnej napaści

Zachowaniem przestępnym art. 223 k.k. jest czynna napad dokonana „wspólnie i w porozumieniu z innymi osobami” lub przy użyciu „broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego narzędzia lub środka obezwładniającego”. Znamię czynnościowe jakim jest „dopuszczenie się czynnej napaści” podlegało wielokrotnej wykładni judykatury i doktryny, poczynszy już od roku 1932¹⁹¹. Aktualnie w doktrynie przyjęto szeroką wykładnię tego pojęcia. Obecna regulacja stanowi, iż czynna napad polega na działaniu (nigdy zaniechaniu) zmierzającym do wyrządzenia krzywdy funkcjonariuszowi publicznemu. Jest ona dokonana niezależnie od tego, czy pokrzywdzonemu została wyrządzona krzywda¹⁹². Powyższy fakt wynika z tego, iż czynna napad jest przestępstwem bezskutkowym¹⁹³. Słusznie zatem wskazał w swoim wyroku SA w Białymstoku, iż wystarczającym jest, jeżeli ma miejsce fizyczne targnięcie na funkcjonariusza lub osobę mu przybraną, nawet bez wyrządzenia jakiegokolwiek skutku¹⁹⁴.

Dodatkowo wskazać należy, iż formalny charakter przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego wymaga przede wszystkim ustalenia zamiaru sprawcy¹⁹⁵. Dlatego też konieczne jest zbadanie granic przedmiotowych działania sprawcy, czyli zamierzonych przez sprawcę skutków działania.

W literaturze przedmiotu spotkać można miejscami trudności w odróżnieniu czynnej napaści od naruszenia nietykalności cielesnej. Wskazaną sytuację pomnaża fakt, iż oba te działania stanowią formy zachowań agresywnych, dla których charakterystyczne jest ogólnie pojęte „zaszkodzenie drugiej osobie”¹⁹⁶. Zgodnie z brzmieniem wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, *„Naruszeniem nietykalności cielesnej są wszystkie czynności oddziałujące na ciało innej osoby, które nie są przez nią akceptowane. Naruszenie nietykalności cielesnej nie musi łączyć się z powstaniem obrażeń, jednakże musi mieć ono wymiar fizyczny”*¹⁹⁷. Zdaniem E. Pływaczewski i E. Guzik-Makaruk pojęcie „czynnej napaści” ma niezaprzeczalnie szerszy

¹⁹¹ A. Marek, *Prawo karne, Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997 r., s. 643.

¹⁹² A. Gubiński, *Zasady prawa karnego*, Warszawa 1980 r., s. 201.

¹⁹³ M. Kulik (w:), *Kodeks karny, Komentarz*, M. Mozgawa red., Warszawa 2013 r., s. 526.

¹⁹⁴ Wyrok SA w Białymstoku z 17.02.2000 r., II AKa 14/00, OSA 2000, z. 11-12., poz. 79.

¹⁹⁵ O. Górniak, *Ochrona prawna funkcjonariusza publicznego w nowym kodeksie karnym*, Służba MO 1969 r., Nr 6, s. 689-690.

¹⁹⁶ M. Bereźnicki, *Sprawcy przestępstw z art. 132 i 133 k.k.*, Służba MO 1967 r., Nr 3, s. 405.

¹⁹⁷ Wyrok SA w Białymstoku z 09.08.2012r., sygn. II AKa 137/12, Lex nr 1217652.

zasięg aniżeli naruszenie nietykalności cielesnej¹⁹⁸. W zasięgu znamienia „czynnej napaści” mieszczą się zarówno czynności, które bezpośrednio zmierzają do dokonania naruszenia nietykalności cielesnej, jak również jej samo naruszenie. Takie samo stanowisko zostało uprzednio przyjęte przez Sąd Najwyższy, który orzekł, iż „*Czynna napaść (...) jest pojęciem szerszym niż naruszenie nietykalności cielesnej, obejmuje bowiem wszelkie działania podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, choćby cel ten nie został osiągnięty. Samo dopuszczenie się czynnej napaści chociażby jeszcze w stadium usiłowania naruszenia nietykalności, wypełnia już istotę dokonanego przestępstwa*”¹⁹⁹. Zgodnie z orzecznictwem za czynną napaść uważa m.in. trzymanie pokrzywdzonego za rękę a tym samym uniemożliwienie mu obrony²⁰⁰, kopanie lub usiłowanie kopnięcia²⁰¹, czy też uderzenie ręką w twarz²⁰². Konkludując z powyższym, nie sposób nie zgodzić się z tym, iż realizacja znamienia jakim jest czynna napaść wiązać się będzie niewątpliwie z większą intensywnością działania niż ma to miejsce przy naruszeniu nietykalności cielesnej.

IV. Działanie wspólnie i w porozumieniu z inną osobą

Szczególnie istotnym w kontekście powyższych rozważań jest to, że karalność czynnej napaści uzależniona jest od dokonania jej wspólnie i w porozumieniu z inną osobą lub przy użyciu broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego. Użyte znamie „wspólnie i w porozumieniu” należy interpretować podobnie jak w przypadku postaci zjawiskowej współsprawstwa, uregulowanej art. 18 § 1 k.k. Według przytoczonego przepisu, na współsprawstwo składają się dwa elementy: wykonanie wspólne i w porozumieniu z inną osobą. Oba te elementy muszą wystąpić kumulatywnie. Zatem sprawcy muszą działać wspólnie i w porozumieniu. Porozumienie może być zawarte w sposób wyraźny lub dorozumiany. Ponadto sprawcy muszą w sposób świadomy dążyć do tego samego celu, realizować go wspólnie i na podstawie wspólnego porozumienia²⁰³.

Zastosowanie w dyspozycji art. 223 § 1 k.k. zwrot „z inną osobą” wiąże się z obowiązkiem udziału co najmniej dwu osobowego składu. Dla wystąpienia omawianego

¹⁹⁸E. W. Plywaczewski, E. M. Guzik- Makaruk (w:) *Kodeks karny, Komentarz*, M. Filar red., Warszawa 2016 r., s. 1361.

¹⁹⁹Wyrok SN z 07.02.1983 r., I KR 363/82, OSNPG 1984 r., Nr 4, poz. 30.

²⁰⁰Wyrok SN z 06.03.1935 r., I K 1144/34, OSNKW 1935 r., Nr 10, poz. 437.

²⁰¹Wyrok SN z 14.01.1983 r., III KR 313/82, OSNPG 1983 r., Nr 5, poz. 53.

²⁰²Wyrok SN z 07.10.1988 r., WR 428/88, KZS 1997 r., Nr 8, poz. 366.

²⁰³R. Stefański, *Prawo karne materialne, Część szczególna*, Warszawa 2009 r., s. 321.

znamienia nie wystarczy, gdy jedna z tych osób jest podżegaczem czy pomocnikiem²⁰⁴. Warto podkreślić, iż w sytuacji powyżej przedstawionej obojętnym jest czas, w którym dojdzie do zawarcia porozumienia pomiędzy współsprawcami czy też, kiedy rozpoczną oni realizację czynności stanowiącej dopuszczenie się czynnej napaści. Zatem współsprawcy mogą porozumieć się przed, jak i w toku podjęcia czynności wskazanej w art. 223 k.k.

V. Użycie przez sprawcę broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego

Kolejną odmianą czynnej napaści, występującą alternatywnie ze współsprawstwem, jest dopuszczenie się tego czynu przy użyciu „broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego”. Dokonując analizy zakresu znaczeniowego terminu – broń palna, należy odwołać się do ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji. Zgodnie z art. 7 wskazanej ustawy bronią palną jest „*niebezpieczne dla życia lub zdrowia urządzenie, które w wyniku działania sprężonych gazów, powstających na skutek spalania materiału miotającego, jest zdolne do wystrzelania pocisku lub substancji z lufy albo z elementu zastępującego lufę, a przez to do rażenia celów na odległość*”²⁰⁵.

Następnym znamieniem określającym czynność sprawczą przy dopuszczeniu się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, jest nóż. W piśmiennictwie wskazuje się, iż „nóż jest narzędziem śmiertelnośnym, równorzędnym z bronią palną, i tak jest traktowany nie tylko przez praktykę sądową, lecz także przez ustawodawcę, który posługiwanie się nim bądź używanie go wymienia alternatywnie (art. 159, 223, 280 § 2)”²⁰⁶.

Przez pojęcie innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu rozumieć należy przedmiot, którego użycie stwarza porównywalny stopień zagrożenia dla życia bądź zdrowia ludzkiego, jaki powstaje przy użyciu wspomnianej broni palnej czy noża²⁰⁷. Analizowana sytuacja nie dotyczy podobieństwa w sposobie powodowania obrażeń ciała, lecz sam stopień niebezpieczeństwa²⁰⁸. W orzecznictwie za takie przedmioty uznano m.in. rozbity butelkę – tzw. tulipan²⁰⁹, psa²¹⁰, płytę chodnikową²¹¹ czy metalowy tłuczek²¹². Natomiast stwierdzono,

²⁰⁴O. Górniok (w:), *Przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym i wymiarowi sprawiedliwości*, R. Góral, O. Górniak red., Wrocław 1970 r., s. 35.

²⁰⁵Ustawa o broni i amunicji z dnia 21 maja 1999 r., Dz.U. 1999 Nr 53 poz. 549.

²⁰⁶E. W. Pływaczewskim, E. M. Guzik- Makaruk, op. cit., s. 1362.

²⁰⁷A. Lach (w:), „*Kodeks karny, Komentarz*”, V. Konarska- Wrzosek red., Warszawa 2016 r., s. 1012.

²⁰⁸Wyrok SA we Wrocławiu z 23.12.2002 r., II AKa 548/03, OSA 2003, z. 5, poz. 44.

²⁰⁹Wyrok SA w Katowicach z 16.02.2006 r., II AKa 15/06, Prok. I Pr. 2006, Nr 11, poz. 20.

²¹⁰Wyrok SA w Lublinie z 9.12.2002 r., II AKa 306/02, OSA 2004, z. 7, poz. 50.

iż na pewno za wskazne przedmioty uznać nie należy: buty glany²¹³, kufel²¹⁴ oraz cała butelka po wódce²¹⁵. Powyższe przykłady sugerują, iż Sąd uznając konkretne przedmioty za „niebezpieczne”, natomiast pozostałym odmawiając tej cechy, musiał uprzednio dokonywać ustalenia stopnia „niebezpieczności” danej rzeczy. Powyższe rodzi więc pytanie, jak ustalić i wykazać taką „niebezpieczność” przedmiotu, którym posłużył się sprawca czynu zabronionego? Dokonując próby odpowiedzi na zadane pytanie, należy podkreślić, iż w doktrynie od lat trwa spór dotyczący „niebezpiecznego przedmiotu”. Brak wypracowanego skutecznie stanowiska odnośnie tego zagadnienia, powodując, iż praktycy mają wyjątkowo utrudnione zadanie podczas wyrokowania. Jedną z istniejących w nauce prawa karnego opinii zakłada, iż o niebezpieczności przedmiotu decyduje wyłącznie sposób jego użycia. Zwolennicy tak wypracowanego stanowiska głosili, iż istnieją przedmioty, które w razie ich użycia zawsze stwarzają niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka oraz takie, które dopiero przy określonym sposobie ich użycia stają się niebezpieczne²¹⁶. Odmienne od przedstawionego jest stanowisko, zgodnie z którym o niebezpieczeństwie danej rzeczy decyduje tylko i wyłącznie jej właściwość. Wówczas jego przedstawiciele uważają, że poprzednio wskazane stanowisko jest niezgodne, gdyż prowadziłoby ono do sytuacji, w której należałoby uznać, iż każdy przedmiot stanowi pewne niebezpieczeństwo²¹⁷. Ponadto postulują oni, aby dokonując oceny występowania cechy „niebezpieczności” przedmiotu, skoncentrować się na następujących kryteriach: cecha przedmiotu – tj. ostrość, twardość, masa, właściwości tnące, żrące lub trujące; możliwość wyrzutu lub przenoszenia znacznej energii; zdolność do wywoływania skutku w postaci śmierci w wyniku wykorzystania zwykłych funkcji przedmiotu; realność zagrożenia życia lub zdrowia porównywalna z użycie broni palnej czy noża²¹⁸. Zdaniem Autora najśluszniesze wydaje się być stanowisko reprezentowane przez K. Daszkiewicz, która twierdzi, iż o cechach „niebezpieczności” danych przedmiotów winne decydować łącznie trzy elementy, a mianowicie: jego właściwości, sposób użycia oraz konsekwencje²¹⁹. Tak przedstawiona wykładnia, która poniekąd czerpie z wizji dwóch poprzednich wydaje się być najtrafniejszą.

²¹¹ Wyrok SA w Lublinie z 16.11.2004 r., II AKa 261/04, Prok. I Pr. 2005, Nr 11, poz. 21.

²¹² Postanowienie SN z 23.05.2007 r., II KK 369/06, LEX nr 280705.

²¹³ Wyrok SA w Katowicach z 8.03.2007 r., II AKa 305/06, Prok. i Pr. 2007, Nr 11, poz. 18.

²¹⁴ Wyrok SA w Katowicach z 7.02.2002 r., II AKa 476/01, KZS 2002, Nr 11, poz. 31.

²¹⁵ Wyrok SA w Katowicach z 16.02.2006 r., II AKa 15/06, Prok. I Pr. 2006, Nr 11, poz. 20.

²¹⁶ Wyrok SN z 17.06.1971 r., Rw 633/71, OSNKW 1971, Nr 11, poz. 180.

²¹⁷ Wyrok SA w Łodzi z 15.11.2000 r., II AKa 199/00, Prok. i Pr. 2001 r., Nr 6, poz. 24.

²¹⁸ Wyrok SN z 5.02.1990 r., II KR 231/89, OSP 1991 r., Nr 5, poz. 121.

²¹⁹ K. Daszkiewicz, *Kodeks karny z 1997 r. Uwagi krytyczne*, Gdańsk 2001 r., s. 172-173.

Ostatnim, wobec wymienionych enumeratywnie w przepisie art. 223 § 1 k.k. przez ustawodawcę przedmiotów, jakich może użyć sprawca podczas dokonania omawianego przestępstwa, jest środek obezwładniający. Zgodnie z literaturą przedmiotu za samo „obezwładnienie” należy rozumieć pozbawienie osoby możliwości stawienia efektywnego oporu czy też dopuszczenia się akcji obronnej przeciw działaniu osoby atakującej²²⁰. Za środek obezwładniający uznać można natomiast substancje chemiczną, narkotyczną, środek techniczny itd., powodujący chociażby czasowe pozbawienie osoby swobody ruchów, kontroli zachowań czy świadomości²²¹. Wedle orzecznictwa za środek ten uznać można np. paralizator²²². Zdaniem B. Michalskiego środkiem obezwładniającym jest każdy środek, którego użycie zgodnie z przeznaczeniem i właściwościami prowadzi do pozbawienia ofiary możliwości swobodnego poruszania się w ogóle lub unieruchomienia tylko niektórych części jej ciała²²³. Wskazać należy, iż do istoty jego działania nie należy doprowadzenie osoby do stanu nieprzytomności. Ponadto za powyższy przedmiot uznać nie można siły własnych rąk czy nóg.

Dokonując analizy wskazanego znamienia, nasuwa się pewna wątpliwość w związku z jego usytuowaniem, które poprzedzone zostało zwrotem „inne podobne niebezpieczne przedmioty”. Wskazana wątpliwość odnosi się w szczególności do tego, czy dla dokonania prawidłowej kwalifikacji prawnej wystarczającym jest stwierdzeniem samego faktu użycia przez sprawcę środka obezwładniającego, czy też należy odnosić do niego poprzedzający zwrot dotyczący innych niebezpiecznych przedmiotów? Zdaniem O. Górniok w celu odpowiedniej realizacji przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, należy przypisać cechą „niebezpieczności” także w odniesieniu do środka obezwładniającego. Wskazana cecha powinna odpowiadać stopniu niebezpieczeństwa użycia pozostałych elementów występujących obok środka obezwładniającego, a zatem: broni palnej i noża²²⁴. Jednakże można zauważyć, iż w literaturze przedmiotu powyższe stanowisko jest często podważane. Tym samym wskazuje się, iż użycie środka obezwładniającego przez sprawcę przy czynnej napaści, realizuje znamiona tego przestępstwa, nie zależnie od tego, czy in concreto nastąpiło zagrożenie życia ludzkiego. Z powyższym w pełni koresponduje wyrok SA w Gdańsku, który przyjął, iż „*Językowe rozumienie pojęcia <środek*

²²⁰ J. Lachowski (w:), *Kodeks karny, Komentarz*, M. Królikowski, R. Zawłocki red., Warszawa 2013 r., s. 25.

²²¹ A. Lach (w:), op. cit., s. 1012.

²²² Wyrok SA w Gdańsku z 14.02.2002 r., II AKa 548/01, Orzecznictwo Sądów Apelacji Gdańskiej 2002, Nr 1, poz. 1.

²²³ B. Michalski, *Przestępstwa przeciwko mieniu, Komentarz*, Warszawa 1999 r., s. 137.

²²⁴ R. Góral, O. Górniak, *Przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym i wymiarowi sprawiedliwości. Rozdział XXIX i XXX kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2000 r., s. 38.

obezwładniający>prowadzi do konkluzji, że nie musi być on niebezpieczny, tj. zagrażający życiu człowieka”²²⁵. Dokonując wykładni językowej tegoż przepisu nie sposób pominąć funktor alternatywy rozłącznej „albo”, który bez wątpienia stanowi potwierdzenie tego, iż określenie „inny podobnie niebezpieczny przedmiot” nie odnosi się w żadnym razie do środka obezwładniającego. Ponadto należy podkreślić, iż doktryna uznała przestępstwo z art. 223 k.k. za przestępstwo abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, zatem dla jego dokonania nie jest koniecznym powstanie żadnego skutku np. w postaci obrażeń ciała funkcjonariusza Policji. Wystarczy, gdy ma miejsce jedynie fizyczne targnięcie na funkcjonariusza lub osobę przybraną²²⁶.

Zakończenie

Funkcjonariusze Policji wykonujący swoje obowiązki służbowe chcą czuć, że państwo, w którego imieniu działają, zapewnia im należytą ochronę prawną. Ochronę, która będzie odpowiadała zakresowi ich odpowiedzialności i nałożonym obowiązkom. Każdego dnia policjanci zobowiązani są chronić porządek prawny, strzec bezpieczeństwa państwa i obywateli, nawet z narażeniem życia. Przestępstwo czynnej napaści, które spenalizowane zostało w art. 223 § k.k. pozostaje bez wątpienia jedną z najistotniejszych norm karnych, która chroni funkcjonariuszy Policji przed najgroźniejszymi formami ataku.

Konkludując wskazać należy, iż przestępstwo czynnej napaści zasługuje na ponowną, wnikliwą analizę ze strony ustawodawcy, biorąc pod uwagę podane w niniejszym opracowaniu niedookreślenia. Zdaniem Autora, w celu dostatecznego wyeliminowania wszelkich wątpiwości odnoszących się do analizowanego działania sprawczego, należy znamie „czynnej napaści” wiązać jedynie z takim działaniem, którego zamiar sprawcy jest ewidentnie czytelny, a zatem wynika on z jego czynności i zmierza do wyrządzenia krzywdy fizycznej pokrzywdzonemu. Bezspornie należy zatem dążyć do prawidłowej wykładni tego niezwykle istotnego w praktyce znamienia, gdyż z pewnością właściwa jego interpretacja oddziaływać będzie przyjęciem jednego, słusznego stanowiska doktryny, co da z kolei wyraz wzmożonej ochronie karnoprawnej funkcjonariuszy publicznych.

Dodatkowo podkreślić trzeba, iż przeważający w doktrynie pogląd odnoszący się do środka obezwładniającego, rozpatrywanego pod kątem konieczności zaistnienia cechy

²²⁵ Wyrok SA w Gdańsku z 27.09.2001 r., II AKa 301/01, Orzecznictwo Sądów Apelacji Gdańskiej 2001, Nr 1, poz. 29.

²²⁶ Wyrok SA w Białymstoku z 17.02.2000 r., II AKa 14/00, OSA 2000, z. 11-12, poz. 79.

„niebezpieczności” jest jak najbardziej słuszny, co znajduje potwierdzenie podczas analizy dyspozycji art. 223 § 1 k.k. Przyjąć zatem należy, iż dla realizacji znamion analizowanego czynu zabronionego nie jest niezbędne wystąpienie bezpośredniego niebezpieczeństwa, w tym również ze strony środka obezwładniającego, względem chronionych tym przestępstwem dóbr²²⁷.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Ustawa o broni i amunicji z 21.05. 1999 r., Dz.U. 1999 Nr 53 poz. 549.
- 2) Ustawa z 6.06.1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553.
- 3) Ustawa o Policji z 6.04.1990 r., Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277 (ze zm.).

Orzecznictwo:

- 1) Wyrok SN z 06.03.1935 r., I K 1144/34, OSNKW 1935 r, Nr 10, poz. 437.
- 2) Wyrok SN z 17.06.1971 r., Rw 633/71, OSNKW 1971, Nr 11, poz. 180.
- 3) Wyrok SN z 14.01.1983 r., III KR 313/82, OSNPG 1983 r., Nr 5, poz. 53.
- 4) Wyrok SN z 07.02.1983 r., I KR 363/82, OSNPG 1984 r., Nr 4, poz. 30.
- 5) Wyrok SN z 07.10.1988 r., WR 428/88, KZS 1997 r., Nr 8, poz. 366.
- 6) Wyrok SN z 5.02.1990 r., II KR 231/89, OSP 1991 r., Nr 5, poz. 121.
- 7) Postanowienie SN z 23.05.2007 r., II KK 369/06, LEX nr 280705.
- 8) Wyrok SA w Białymstoku z 17.02.2000 r., II AKa 14/00, OSA 2000, z. 11-12, poz. 79.
- 9) Wyrok SA w Białymstoku z 09.08.2012r., sygn. II AKa 137/12, Lex nr 1217652.
- 10) Wyrok SA w Gdańsku z 27.09.2001 r., II AKa 301/01, Orzecznictwo Sądów Apelacji Gdańskiej 2001, Nr 1, poz. 29.
- 11) Wyrok SA w Gdańsku z 14.02.2002 r., II AKa 548/01, Orzecznictwo Sądów Apelacji Gdańskiej 2002, Nr 1, poz. 1.
- 12) Wyrok SA w Katowicach z 7.02.2002 r., II AKa 476/01, KZS 2002, Nr 11, poz.31.

²²⁷ E. Kimera, *Środek obezwładniający jako znamię czynności wykonawczej*, Prok. i Pr. 2011 r., Nr 5, s. 66-79.

- 13) Wyrok SA w Katowicach z 16.02.2006 r., II AKa 15/06, Prok. I Pr. 2006, Nr 11, poz. 20.
- 14) Wyrok SA w Katowicach z 8.03.2007 r., II AKa 305/06, Prok. i Pr. 2007, Nr 11, poz. 18.
- 15) Wyrok SA w Lublinie z 9.12.2002 r., II AKa 306/02, OSA 2004, z. 7, poz. 50.
- 16) Wyrok SA w Lublinie z 26.03.2002 r., II AKa 46/02, Nr 2, poz. 24, Prok. i Pr. 2003 – wkładka.
- 17) Wyrok SA w Lublinie z 16.11.2004 r., II AKa 261/04, Prok. I Pr. 2005, Nr 11, poz. 21.
- 18) Wyrok SA w Łodzi z 15.11.2000 r., II AKa 199/00, Prok. i Pr. 2001 r., Nr 6, poz. 24.
- 19) Wyrok SA we Wrocławiu z 23.12.2002 r., II AKa 548/03, OSA 2003, z. 5, poz. 44.

Literatura:

- 1) Bereźnicki M., *Sprawcy przestępstw z art. 132 i 133 k.k.*, Służba MO 1967.
- 2) Daszkiewicz K., *Kodeks karny z 1997 r. Uwagi krytyczne*, , Gdańsk 2001.
- 3) Góral R., Górnjak O., *Przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym i wymiarowi sprawiedliwości*, Wrocław 1970.
- 4) Góral R., Górnjak O., *Przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym i wymiarowi sprawiedliwości. Rozdział XXIX i XXX kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2000.
- 5) Górnjak O., *Ochrona prawna funkcjonariusza publicznego w nowym kodeksie karnym*, Służba MO 1969.
- 6) Gubiński A., *Zasady prawa karnego*, Warszawa 1980.
- 7) Kimera E., *Środek obezwładniający jako znamię czynności wykonawczej*, Prok. i Pr. 2011.
- 8) Kulik M. (w:), *Kodeks karny, Komentarz*, Mozgawa M. red., Warszawa 2013.
- 9) Lach A.(w:), *Kodeks karny, Komentarz*, Konarska- Wrzosek V. red., Warszawa 2016.
- 10) Lachowski J. (w:), *Kodeks karny, Komentarz*, Królikowski M., Zawłocki R. red., Warszawa 2013.
- 11) Marek A., *Prawo karne, Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997.
- 12) Michalski B., *Przestępstwa przeciwko mieniu, Komentarz*, Warszawa 1999.
- 13) Pływaczewskim E. W., Guzik- Makaruk E. M. (w:), *Kodeks karny, Komentarz*, M. Filar red., Warszawa 2016.
- 14) Rauhut R., *Etyka zawodowa*, Wydawnictwo SP, Piła 2008.
- 15) Stefańska B. J. (w:), *Kodeks Karny, Komentarz*, Stefański R. red. Warszawa 2015.

16) Stefański R., *Prawo karne materialne, Część szczególna*, Warszawa 2009.

Rozdział VIII

Negocjacje policyjne jako alternatywna metoda rozwiązania sytuacji kryzysowej

Mgr Kurek Natalia²²⁸

Negotiations are a specific type of interpersonal communication whose primary purpose is to reach an agreement, even if some of the interests of the parties are conflicting. Police negotiations, on the other hand, are an unusual form of communication, in which human life is usually the stakes. However, in the police environment, peaceful solutions to conflicts were not very popular. The idea of police negotiations was disseminated after the Munich Massacre, which took place in 1972. Police negotiations are conducted by qualified police officers. Police negotiations are called crisis negotiations.

Wstęp

Negocjacje to specyficzny rodzaj komunikacji międzyludzkiej, którego podstawowym celem jest osiągnięcie porozumienia w warunkach, gdy chociażby niektóre z interesów stron są konfliktowe²²⁹. Natomiast negocjacje policyjne to nietypowa forma komunikacji, w której stawką jest najczęściej ludzkie życie. Jednakże w środowisku policyjnym pokojowe metody rozwiązywania konfliktów nie cieszyły się początkowo dużą popularnością.

Niniejsza praca składa się z pięciu zasadniczych rozdziałów i zakończenia. Pierwszy rozdział traktuje o negocjacjach. Zostały w nim przedstawione różne sposoby definiowania negocjacji. Wspomniany rozdział stanowi on trzon pracy. Drugi rozdział został poświęcony negocjacjom policyjnym. Kolejny rozdział stanowi o konflikcie jako tle sytuacji kryzysowej. Czwarty rozdział został poświęcony historii negocjacji policyjnych w Polsce. *In fine* ostatni rozdział dotyczy zawodu negocjatora policyjnego.

²²⁸ **Mgr Kurek Natalia** – doktorantka w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa na Wydziale Praw i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Prelegentka na konferencjach międzynarodowych, ogólnopolskich, regionalnych i lokalnych. Laureatka V edycji Stypendium im. Leopolda Ungera. Uczestniczka Programu „LEAN in STEM”.

²²⁹ R. Rządca, *Przedmowa do drugiego wydania polskiego*, [w:] *Dochodząc do tak. Negocjowanie bez poddawania się*, (red.) R. Fisher, W. Ury, Warszawa 1997, s. 13.

W niniejszej pracy uwzględniono stan prawny na dzień 7 czerwca 2017 roku.

I. Negocjacje

Termin negocjacje wywodzi się z języka łacińskiego. Źródłostów negocjacji należy upatrywać w dwóch łacińskich słowach: *negotiatio* i *negotium*. *Negotiatio*, oznacza handel hurtowy, przedsiębiorstwo²³⁰. Natomiast *negotium*- zajęcie, interes²³¹. Negocjacje znane były już ludziom pierwotnym. Stosowali tę formę handlu wymieniając się skórą, kośćmi, czy też narzędziami wykonanymi z kamienia²³². W latach 90. XX wieku termin negocjacje zarezerwowany był dla przedstawicieli świata polityki i dyplomacji. Współcześnie wspomniany termin używany w odniesieniu do wielu sfer życia i biznesu.

Negocjacje nie są terminem jednoznacznym. Wśród przedstawicieli nauki można odnaleźć liczne próby definiowania wspomnianego terminu. Zdaniem L. Baczyńskiego negocjacje to proces, w którym co najmniej dwie strony, poprzez komunikację, starają się uzyskać dla siebie korzyści, przy odmiennych stanowiskach i interesach²³³. W podobny sposób rozumieją i definiują negocjacje M. Januszek i G. Krzemieniewska. Ich zdaniem negocjacje to proces, w którym dwie strony o pewnych rozbieżnych interesach dążą do osiągnięcia porozumienia²³⁴. Natomiast znawca tematu Z. Nęcki w swojej definicji negocjacji zwraca uwagę, że sukcesem negocjacji jest także częściowe rozwiązanie konfliktu. Negocjacje (..) to sekwencja wzajemnych posunięć, poprzez które strony dążą do osiągnięcia możliwie korzystnego rozwiązania częściowego konfliktu interesów²³⁵. W zupełnie inny sposób rozumie negocjacje J. Sobczak. Jego zdaniem negocjacja odnoszona jest do tych sytuacji, w których spotykający się partnerzy mają przeciwstawne interesy, zaś stopień koordynacji wzajemnych działań prowadzących do rozwiązania tej rozbieżności odbywa się na podstawie porozumienia²³⁶.

Celem każdych negocjacji jest wypracowanie wspólnego stanowiska, które jest akceptowane przez każdą stronę. Jednakże w zależności od rodzaju negocjacji

²³⁰ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1983, s.289.

²³¹ Ibidem

²³² W. Wasilewska, *Efektywne negocjacje w biznesie*, Olsztyn 2010, s.7.

²³³ Zob. L. Baczyński, *Sekrety skutecznych negocjacji. Jak wykorzystać negocjacje, aby uzyskać to, czego się chce i uniknąć manipulacji?* Gliwice 2008, s.6

²³⁴ M. Januszek, G. Krzemieniewska, *Poradnik negocjatora. Jak sprawić negocjować?* Bydgoszcz 1995, s.6.

²³⁵ Z. Nęcki, *Negocjacje w biznesie*, Warszawa 1991, s.16.

²³⁶ J. Sobczak, *Analiza procesu negocjacji* [w:] *Przegląd Badań. Przegląd Psychologiczny*, 1986, t. XXIX, nr 2. S.374.

i ich przedmiotu strony mogą ustalić cele szczegółowe, które zamierzają osiągnąć. W zupełnie inny sposób będą przebiegać negocjacje policyjne czy negocjacje biznesowe. Dlatego też niemożliwym jest wypracowanie uniwersalnego sposobu prowadzenia negocjacji.

II. Negocjacje policyjne – informacje wstępne

W czasie letnich igrzysk olimpijskich w 1972 roku miała miejsce Masakra w Monachium. Wówczas członkowie palestyńskiej organizacji Czarny Wrzesień wzięli za zakładników członków izraelskiej drużyny olimpijskiej. Palestyńczycy zabili jedenastu reprezentantów olimpijskich i trenerów, a także jednego oficera niemieckiej policji. Na skutek wydarzeń, które miały miejsce w Monachium w 1972 roku zostały powołane zespoły negocjatorów policyjnych i zarządzono prowadzenie szkoleń dla negocjatorów policyjnych. W konsekwencji powstała *Grenzschutzgruppe 9* (G SG-9)-obecnie najważniejsza jednostka antyterrorystyczna Niemiec²³⁷.

Negocjacje policyjne mają zastosowanie do wszystkich przypadków, gdy funkcjonariusze policji, z reguły wyspecjalizowani policyjni negocjatorzy będą podejmowali działania o charakterze negocjacyjnym w ramach prowadzonych przez siebie interwencji związanych z ustawowym obowiązkiem ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego²³⁸. W literaturze przedmiotu negocjacje policyjne nazywane są także negocjacjami kryzysowymi. Co do zasady negocjacje policyjne mają charakter interwencyjny. Mają miejsce w sytuacji naruszenia dóbr osobistych takich jak życie, zdrowie czy wolność.

Negocjacje w sytuacjach kryzysowych są ryzykowne i niosą za sobą zagrożenia, charakteryzują się one między innymi:

- a) obecnością przemocy po stronie negocjatora jak i sprawcy;
- b) stawką jest ludzkie życie i zdrowie;
- c) warunki stawia sprawca, na których głównie musi skupić się negocjator;
- d) duży napływ impulsywnych emocji tj. złość, strach, panika itp.;
- e) działanie pod presją czasu;
- f) mała ilość informacji niezbędnych do efektywnego działania²³⁹.

Negocjacjami policyjnymi są negocjacje prowadzone z terrorystami, jak również negocjacje prowadzone z osobami, które zamierzają popełnić samobójstwo. Magdalena

²³⁷ D. Piotrowicz, *Negocjacje kryzysowe i policyjne*, Warszawa 2010, s.28.

²³⁸ M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s.65.

²³⁹ Zob. J. A. Call, *The hostage triad: Takers, Victims and Negotiators*, 1996, s. 61.

Tabernacka do tego typu negocjacji zalicza także negocjacje prowadzone podczas rozruchów lub niepokojów społecznych²⁴⁰.

Negocjacje policyjne stanowią alternatywę dla użycia siły fizycznej. Jednakże polubowne metody rozwiązywania sporów początkowo nie cieszyły się popularnością w środowisku policyjnym.

III. Konflikt – tło sytuacji kryzysowej

Przyczyną negocjacji jest konflikt, który stanowi immanentny element życia każdego człowieka i naszej rzeczywistości. Obecnie przyjmuje się, że konflikty mogą się przyczynić do rozwoju i pogłębiania się relacji międzyludzkich.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele różnych definicji konfliktu. Jednakże autorstwo najbardziej znanej definicji konfliktu przypisywane jest J. Bouldingowi. Zgodnie z nią konflikt jest to sytuacja, w której co najmniej dwie zależne od siebie osoby spierają się o ograniczone zasoby bądź o realizację interesów, które są-lub wydają się być niemożliwe do pogodzenia²⁴¹. Uważam, że najłatwiej zdefiniować konflikt jako sytuację, w której realizacja celów jednej ze stron utrudnia lub uniemożliwia realizację celów strony przeciwnej²⁴².

Można dokonać rozmaitych podziałów konfliktów. Konflikty można podzielić w oparciu o kryterium liczby uczestników na konflikty: interpersonalne, intrapersonalne, wewnątrzgrupowe i międzygrupowe. Jedynym konfliktem, który nie nadaje się do poddawania go negocjacji jest konflikt intrapersonalny. Ze względu na swój specyficzny charakter może być przedmiotem sesji terapeutycznej. Możemy mówić także o konfliktach międzynarodowych, krajowych, regionalnych i lokalnych. W końcu mogą być to konflikty związane ze środowiskiem, w którym się znajdujemy-środowisko pracy czy środowisko domowe.

Sytuacja kryzysowa dla negocjatora policyjnego to zbieg zdarzeń i okoliczności zachowań, które zakłócają prawidłowy tryb funkcjonowania kraju, obywateli czy organizacji. Sytuacja kryzysowa może być spowodowana jednym traumatycznym zdarzeniem lub ujawnić

²⁴⁰ Ibidem, s.66.

²⁴¹ C. W. Moore, *Effective Mediation*, Colorado 1989, s.2.

²⁴² J. Kamiński, *Negocjowanie – techniki rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2003, s. 15.

się jako konsekwencja długotrwałych minikryzysów (konfliktów) w sferze wychowawczej, edukacyjnej, psychologicznej, ekonomicznej, organizacyjnej²⁴³.

IV. Historia negocjacji policyjnych w Polsce

Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych utworzono w 1976 roku w naszym kraju pierwszy pododdział antyterrorystyczny Policji²⁴⁴. W 1992 roku w Polsce powstała pierwsza sekcja negocjacji w byłym wydziale antyterrorystycznym Komendy Stołecznej Policji. Kluczowy dla rozwoju negocjacji policyjnych. Wtedy piętnastu funkcjonariuszy polskiej Policji oraz członkowie Sejmowej Komisji do spraw Bezpieczeństwa Publicznego wyjechało do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Polska delegacja została przeszkolona z negocjacji policyjnych w Akademii Policji Stanowej w Luizjanie. Po powrocie do kraju, utworzony z tych funkcjonariuszy zespół metodyczny do spraw szkolenia negocjatorów wywarł silny wpływ na charakter i specyfikę polskiego systemu negocjacji kryzysowych²⁴⁵. Od 2002 roku w każdej komendzie wojewódzkiej Policji i Komendzie Stołecznej Policji funkcjonują nieetatowe zespoły negocjacyjne. W skład każdego zespołu wchodzi policjanci. Jedyna etatowa Sekcja Negocjacji działa w Biurze Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji w Warszawie.

V. Akty prawne regulujące negocjacje policyjne

W świetle art.7 ust.1 pkt.2 ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 roku²⁴⁶ Komendant Główny Policji określa metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy. Przepis zawiera delegację ustawową dla Komendanta Głównego Policji. Na jej podstawie wspomniany Komendant Główny Policji wydał trzy zarządzenia, na których został oparty system prawny negocjacji policyjnych. Podstawową prowadzenia negocjacji jest Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Policji z 26 marca 2002 roku w sprawie form i metod

²⁴³Zob. D. Piotrowicz, *op.cit.*, s.54-56.

²⁴⁴ K. Jałoszyński, *Krajowe pododdziały antyterrorystyczne-historia i teraźniejszość* [w:] *Policja, Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji*, nr 1-2/2000, Szczytno 2000, s.100.

²⁴⁵ D. Piotrowicz, *op.cit.*, s.47-48.

²⁴⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179)

wykonywania negocjacji policyjnych²⁴⁷. Wspomniane zarządzenie zawiera katalog przykładowych sytuacji kryzysowych. Zalicza do nich:

- a) wzięcie i przetrzymywanie zakładników,
- b) zapowiedź popełnienia samobójstwa,
- c) groźbę użycia przez sprawcę broni lub niebezpieczeństwo narzędzia albo materiału w stosunku do osób i mienia.

Natomiast podstawą wykonywania obowiązków przez negocjatorów policyjnych jest Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z 28 lutego 2007 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁴⁸. Ostatnim aktem jest Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2004 roku w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych²⁴⁹.

W Polsce tylko Policja posiada zorganizowany system negocjacji, który jest oparty na wewnętrznych aktach normatywnych. Inne służby korzystają z doświadczeń i umiejętności policjantów i w ramach współdziałania biorą udział w szkoleniach z negocjacji organizowanych przez Komendę Główną Policji²⁵⁰.

VI. Zawód negocjatora policyjnego

Negocjatorem policyjnym może zostać policjant posiadający co najmniej trzyletni staż pracy. Ponadto, nie może zajmować żadnego stanowiska kierowniczego. Kandydaci najczęściej wywodzą się z pionów kryminalnych policji, gdzie nabyli odpowiedniego doświadczenia poprzez przeprowadzanie wywiadów, dochodzeń czy licznych przesłuchań²⁵¹.

Praca w charakterze negocjatora policyjnego wymaga odpowiednich predyspozycji psychicznych. Dlatego też, kandydaci na negocjatorów policyjnych muszą przejść testy

²⁴⁷ Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego policji z 26 marca 2002 roku w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych, Dz. Urz. KGP nr 5 poz.25.

²⁴⁸ Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego policji z 28 lutego 2007 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP nr 5 poz.49.

²⁴⁹ Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2004 roku w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. KGP nr 3 poz.8.

²⁵⁰ J. Stelmach, *Rola negocjacji w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych z udziałem sprawców, działających w zorganizowanych grupach i związkach przestępczych* [w:] *Zeszyty naukowe WSOWL*, nr 4/2013, s.71.

²⁵¹ T. Bielska, *Problematyka negocjacji policyjnych na poszczególnych etapach kształcenia psychologicznego* [w:] *Psychologia a praktyka policyjna. Dotychczasowe doświadczenia i kierunki rozwoju kształcenia psychologicznego w szkołach policyjnych*, red. I. Krzyna, Szczytno 1999, s.6.

psychologiczne i bardzo szczegółowe badania. Podstawą nauki negocjatora *in spe* są symulacje negocjacji. Następnym etapem selekcji jest dwutygodniowe szkolenie. Przyszli negocjatorzy w grupach od dwunastu do piętnastu osób biorą udział w zajęciach dydaktycznych. Podczas tych zajęć przyszły negocjator zapoznaje się z rodzajami incydentów, typami i sylwetkami psychologicznymi sprawców, strukturą, działaniem oraz zadaniami sztabu kryzysowego, mechanizmami komunikacji interpersonalnej, a także łącznością taktyczną²⁵².

W przypadku negocjacji policyjnych nie można nie podejmować rozmów, nawet gdy sytuacja wydaje się niemożliwa do negocjowania. Celem negocjatora jest zapewnienie bezpiecznych warunków do prowadzenia rozmów z terrorystą czy samobójcą. Pozostałe elementy, takie jak wola podjęcia kontaktu ze strony sprawcy czy początkowe często tylko minimalne szanse na sukces, nie będą wpływały na decyzję w sprawie podjęcia negocjacji²⁵³.

Ze statystyki Komendy Wojewódzkiej i Komendy Stołecznej Policji wynika, że w ciągu roku negocjatorzy policyjni uczestniczą w blisko trzystu sytuacjach kryzysowych. Negocjatorzy policyjni prowadzą rozmowy w następujących przypadkach:

- a) zapowiedź popełnienia samobójstwa,
- b) wzięcie i przetrzymywanie zakładników,
- c) groźba użycia broni, niebezpiecznego narzędzia lub materiału,
- d) udział w protestach społecznych,
- e) przygotowanie do prowadzenia negocjacji bez faktycznego ich przeprowadzenia²⁵⁴.

Jednakże dane policyjne nie są pełne. Uwzględniają tylko negocjacje prowadzone przez Policję. Dane policyjne nie zawierają informacji na temat negocjacji prowadzonych przez inne służby – Żandarmeria Wojskowa czy Straż Graniczna.

Zakończenie

Rekapitulując chciałabym sformułować wnioski, które wynikają z analizy aktów normatywnych i literatury przedmiotu.

Negocjacje to forma dialogu z udziałem co najmniej dwóch stron, które dążą do wypracowania stanowiska, które będzie satysfakcjonowało obie strony.

²⁵² M. Dąbrowski, J. Gampf, *Wybrane Zagadnienia Pracy Sztabowej w Policji*, Szczytno 2004, s. 4.

²⁵³ J. Stelmach, *op.cit.*, s.69.

²⁵⁴ D. Piotrowicz, *op.cit.*, s. 50.

Idea negocjacji policyjnych została rozpowszechniona po Masakrze w Monachium, która miała miejsce w 1972 roku. Negocjacje policyjne prowadzone są przez wykwalifikowanych w tym celu policjantów. Negocjacje policyjne nazywane są inaczej negocjacjami kryzysowymi.

Konflikt stanowi tło dla każdej sytuacji kryzysowej. W literaturze przedmiotu można odnaleźć liczne definicje konfliktu. Najbardziej znana definicja konfliktu została sformułowana przez J. Bouldinga.

Historia negocjacji policyjnych w Polsce sięga 1992 roku. Wówczas w Polsce powstała pierwsza sekcja negocjacji w byłym wydziale antyterrorystycznym Komendy Stołecznej Policji. Natomiast w 1994 roku delegacja piętnastu polskich policjantów została przeszkolona z negocjacji policyjnych przez pracowników Akademii Policji Stanowej w Luizjanie.

Podstawowym aktem prawnym w zakresie negocjacji policyjnych jest ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 roku. Art.7 ust.1 pkt.2 przytoczonej ustawy zawiera delegację ustawową dla Komendanta Głównego Policji. Na podstawie wspomnianego przepisu Komendant stworzył system aktów prawnych dla negocjacji policyjnych.

Negocjatorem policyjnym może zostać policjant, który posiada minimum trzy letni staż pracy. Co więcej, nie może zajmować żadnego stanowiska kierowniczego. Z danych Komendy Wojewódzkiej Policji i Komendy Stołecznej Policji wynika, że w ciągu roku negocjatorzy prowadzą blisko trzysta negocjacji policyjnych.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179).
- 2) Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego policji z 28 lutego 2007 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, (Dz. Urz. KGP nr 5 poz.49).
- 3) Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego policji z 26 marca 2002 roku w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych, (Dz. Urz. KGP nr 5 poz.25).
- 4) Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2004 roku w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, (Dz. Urz. KGP nr 3 poz.8.)

Literatura:

- 1) Baczyński L., *Sekrety skutecznych negocjacji. Jak wykorzystać negocjacje, aby uzyskać to, czego się chce i uniknąć manipulacji?* Gliwice 2008.
- 2) Bielska T., *Psychologia a praktyka policyjna. Dotychczasowe doświadczenia i kierunki rozwoju kształcenia psychologicznego w szkołach policyjnych*, red. I. Krzyna, Szczytno 1999.
- 3) Call J.A., *The hostage triad: Takers, Victims and Negotiators*, 1996.
- 4) Dąbrowski M., Gampf J., *Wybrane Zagadnienia Pracy Sztabowej w Policji*, Szczytno 2004.
- 5) R. Fisher, W. Ury (red.), *Dochodząc do tak. Negocjowanie bez poddawania się*, Warszawa 1997.
- 6) Jałoszyński K., *Krajowe pododdziały antyterrorystyczne-historia i teraźniejszość* [w:] *Policja, Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji*, nr 1-2/2000, Szczytno 2000.
- 7) Januszek M., Krzemieniewska G., *Poradnik negocjatora. Jak sprawić negocjować?* Bydgoszcz 1995.
- 8) Kamiński J., *Negocjowanie – techniki rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2003.

- 9) Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1983.
- 10) Moore C. W., *Effective Mediation*, Colorado 1989.
- 11) Nęcki Z., *Negocjacje w biznesie*, Warszawa 199.
- 12) Piotrowicz D., *Negocjacje kryzysowe i policyjne*, Warszawa 2010.
- 13) Sobczak J., *Analiza procesu negocjacji* [w:] *Przegląd Badań. Przegląd Psychologiczny*, 1986, t. XXIX, nr 2.
- 14) Stelmach J., *Rola negocjacji w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych z udziałem sprawców, działających w zorganizowanych grupach i związkach przestępczych* [w:] *Zeszyty naukowe WSOWL*, nr 4/2013.
- 15) Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009.
- 16) Wasilewska W., *Efektywne negocjacje w biznesie*, Olsztyn 2010.

Rozdział IX

Zasadnicze źródła finansowania w zakresie ochrony środowiska w Polsce – przegląd obowiązujących rozwiązań

Mgr Markowska Ewelina²⁵⁵; Mgr Wolska Urszula²⁵⁶

The development of environmental activities is not only responsible for the public sector but also for the private sector. Environmental protection is extremely important to the environment in order to improve its quality.

The purpose of this publication is to present the main sources of financing environmental protection in Poland.

Wstęp

Właściwy stan środowiska naturalnego stanowi podstawę bezpiecznego funkcjonowania człowieka w różnych wymiarach, zarówno społecznym, ekonomicznym, jak i kulturowym. Światowy kryzys gospodarczy, jaki miał miejsce w 2008 roku oraz związane z nim zainteresowanie pojęciem dobrostanu społeczeństw, jak również rosnące ceny surowców wzmocniły postrzeganie środowiska, jego kondycji, różnorodności oraz zasobności jako istotnego elementu, który zapewnia dobrobyt. Ponadto rośnie świadomość oddziaływania człowieka na środowisko. W ciągu ostatnich lat w Polsce odnotowano rozwój inwestycji na rzecz poprawy stanu środowiska. Sprzyjają temu przede wszystkim stosowane przez państwo narzędzia polityki proekologicznej, do których kwalifikuje się instrumenty o charakterze prawnym, finansowym oraz organizacyjnym. Za rozwój działalności w obszarze ochrony środowiska odpowiedzialny jest nie tylko sektor publiczny, ale również sektor prywatny. W ochronie środowiska niezwykle ważne są ponoszone nakłady finansowe w celu poprawy jego jakości.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie głównych źródeł finansowania ochrony środowiska w Polsce.

²⁵⁵ **Mgr Markowska Ewelina** – doktorantka na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Katedra Finansów i Ubezpieczeń.

²⁵⁶ **Mgr Wolska Urszula** – doktorantka na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Katedra Finansów i Ubezpieczeń.

I. Środowisko naturalne w procesach gospodarowania

Ochrona środowiska definiowana jest jako zespół idei, środków oraz działań zmierzających do utrzymania środowiska w stanie, który zapewni optymalne warunki życia człowieka, a także zagwarantuje ciągłość najistotniejszych procesów w biosferze jako podstawy produkcyjnej oraz konsumpcyjnej działalności człowieka²⁵⁷. Ochrona środowiska jest działalnością ukierunkowaną na kompleksowe zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Nie jest zatem antytezą działalności gospodarczej, wręcz przeciwnie regulatorem jej zakresu oraz kierunków, podejmowaną w interesie człowieka. Ponadto jest ona rozpatrywana na dwóch poziomach, a mianowicie w sensie ogólnym, a więc świadomym korzystaniu przez człowieka z zasobów naturalnych, uwzględniające przy tym efekty podejmowanej działalności oraz w sensie szczegółowym, które polega na zapobieganiu niewłaściwemu użytkowaniu środowiska przez zastosowanie instrumentów bezpośrednich oraz pośrednich ochrony środowiska. Jak dotąd większość działań nakierowana była na proces ochrony środowiska w sensie szczegółowym, z kolei w znacznie mniejszym zaś stopniu sterowano procesami ochrony środowiska w sensie ogólnym, a zatem użytkowaniem środowiska²⁵⁸.

Ochrona oraz kształtowanie się środowiska wymusza na uznaniu człowieka jako gatunku, który ogranicza się w pewnym obszarze oddziaływania na środowisko, co określa się mianem ochrony biernej. Z kolei ochrona czynna koncentruje się na zastosowaniu zdecydowanych oraz ustalonych wcześniej przedsięwzięć proekologicznych. Zatem uważa się, iż przedmiot, a także podmiot środowiska należy uwzględnić w trakcie oceny oraz programowania działań związanych z jego ochroną, jak również kształtowaniem w kontekście różnych powiązań międzygatunkowych²⁵⁹.

W ostatnich kilkudziesięciu latach, człowiek uzyskał umiejętność postrzegania, a także przeciwdziałania związkom przyczynowo-skutkowym wielu globalnych problemów ekologicznych. Wskazanie zarówno niedoskonałości, jak i patologii w tej dziedzinie okazuje się być niewystarczające. W celu zapewnienia ochrony środowiska naturalnego oraz

²⁵⁷ B. Dobrzańska, G. Dobrzański, D. Kielczewski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2008, s. 36.

²⁵⁸ H. Żukowska, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Lublin 1996, s. 10.

²⁵⁹ A. Hołuj, *Teoretyczne podstawy ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 04/2006, s. 29.

geograficznego konieczna jest bowiem interwencja w system gospodarczy za pośrednictwem instrumentów polityki ekologicznej państwa²⁶⁰.

Współcześnie w prowadzonej działalności gospodarczej człowiek wykorzystuje zasoby ludzkie, kapitałowe, ziemię, a także inne zasoby naturalne. Zasoby pracy to ludność w wieku produkcyjnym, która jest zdolna do wykonywania pracy społecznie użytecznej. Natomiast zasoby kapitałowe to zasadniczy element majątku narodowego. Są one wynikiem pracy społecznej, poniesionej w związku z pozyskiwaniem oraz przetwarzaniem zasobów naturalnych. Z kolei uogólniając, zasoby naturalne określane są jako użyteczne dla społeczeństwa naturalne składniki, jak również siły przyrody, które wykorzystywane są w charakterze środków pracy, źródeł energii, surowców i materiałów bądź bezpośrednio w formie przedmiotów konsumpcji²⁶¹.

Zarówno wzrastające zanieczyszczenie, degradacja środowiska naturalnego, a także rodzący się kryzys energetyczno-surowcowy stał się faktem, co wzbudziło zainteresowanie ekonomistów. Poszczególne elementy środowiska, traktowane jako surowce do produkowania dóbr oraz energii, rozpatrywano już pod kątem nieodnawialności, a także niewystarczalności samonaprawczych mechanizmów środowiska. Nieodwracalne zmiany występujące w zasobach naturalnych, pomimo wzrastającego na nie zapotrzebowania, wraz z postępem techniczno-naukowym, obligują każde państwo do oszczędnego gospodarowania nimi, jak również konsekwentnej polityki ograniczającej zanieczyszczenie odpadami pokonsumpcyjnymi i poprodukcyjnymi²⁶².

Koncepcja ochrony środowiska ma swoje początki w drugiej połowie XIX wieku. W Europie uwidoczniła się w wyniku ruchu będącego reakcją na wzrastający proces industrializacji oraz rozrastania się miast, a także coraz to większy poziom zanieczyszczenia powietrza i wody. Zasadniczy jej rozwój ma miejsce jednak w czasach współczesnych. Obecnie dynamiczny postęp techniki umożliwia na zastosowanie narzędzi pozwalających na efektywną ochronę środowiska na najwyższym poziomie. Z drugiej jednak strony gwałtowny oraz systematyczny rozwój przemysłu wiąże się zarówno z nowymi zagrożeniami oraz potencjalnymi obciążeniami środowiska naturalnego. Jest to zatem w konsekwencji walka między siłami wzajemnie sprzecznymi, a równocześnie mającymi swoje źródło w rozwoju

²⁶⁰ B. Fiedor, *Przyczynek do ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska*, Wrocław 1990, s. 8-9.

²⁶¹ J. Czekaj, S. Owsiak, *Finansowy mechanizm alokacji zasobów w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1992, s. 46 – 47.

²⁶² B. Fiedor, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002, s. 38-39.

cywilizacji. Ochrona środowiska występuje na poziomie indywidualnym, organizacyjnym bądź rządowych²⁶³.

II. Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce

Korzystanie z zasobów środowiska naturalnego, jak również jego zasobów generuje obligatoryjność ponoszenia pewnych nakładów inwestycyjnych, zarówno o charakterze finansowym, jak i rzeczowym. Ich zasadniczym celem jest przede wszystkim stworzenie nowych środków trwałych, a także ulepszenie już występujących obiektów majątku trwałego²⁶⁴. Ocena oraz programowanie wysokości koniecznych nakładów na inwestycje proekologiczne są jednym z istotnych problemów teorii ekonomiki ochrony środowiska, a także problematyki polityki gospodarczej, a w szczególności polityki ekologicznej²⁶⁵. Funkcjonujący aktualnie w Polsce system finansowania ochrony środowiska jest integralną częścią systemu finansowego państwa. Jest to bowiem zbiór reguł oraz przepisów prawa, które precyzują sposoby, tryb gromadzenia, a także redystrybucji środków pieniężnych na przedsięwzięcia proekologiczne. Został on ukształtowany przed wejściem Polski do Unii Europejskiej, gdzie oparty był przede wszystkim na odmiennej filozofii oraz źródłach prawa²⁶⁶. Z kolei przepisy unijne odznaczają się podejściem technologicznym, zobowiązującym wszystkich użytkowników środowiska do bezwzględnego respektowania standardów produktowych oraz emisyjnych²⁶⁷. W polskim prawie działalność na rzecz ochrony środowiska ukierunkowana jest w głównej mierze na efekty środowiskowe. Finansowanie w obszarze ochrony środowiska obejmuje zarówno wydatki na bieżącą ochronę jak i działalność służb ochrony środowiska oraz finansowanie inwestycji proekologicznych²⁶⁸.

Wśród źródeł finansowania zadań w obszarze ochrony środowiska wyszczególnia się środki z budżetu państwa, sektora prywatnego oraz zagraniczne. W przypadku środków budżetowych wyróżnia się środki centralne oraz jednostek samorządu terytorialnego (województw, powiatów, gmin). Rola środków budżetowych w finansowaniu ochrony

²⁶³ K. Pikonia, S. Stelmach, *Współczesne problemy środowiska*, Gliwice 2013, s. 5.

²⁶⁴ *Ochrona środowiska 2012*. Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2012, s. 401.

²⁶⁵ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 2001, s. 152.

²⁶⁶ B. Poskrobko, J. Ejdyś, *System ochrony środowiska w Polsce*, (w:) red. B. Kozłowska, *Instrumenty polityki ekologicznej*, Łódź 2005, s. 100.

²⁶⁷ B. Poskrobko, T. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Warszawa 2012, s. 83.

²⁶⁸ K. Małachowski, *Gospodarka a środowisko i ekologia*, Warszawa 2007, s. 94.

środowiska jest niezwykle ważna. System finansowania w tym zakresie jest integralną częścią systemu finansowego państwa. Został on bowiem wykreowany przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Z kolei oparty jest na odmiennej filozofii, jak również źródłach prawa²⁶⁹. Środki budżetowe określa się jako zasoby finansowe własne państwa oraz sektora samorządowego. Natomiast wysokość tych środków co roku wyznaczana jest w ustawie budżetowej²⁷⁰. Wydatki przeznaczone na ochronę środowiska są rozproszone w różnych częściach, a także działach budżetu, w układzie ministerstw oraz urzędów centralnych, inwestycji centralnych finansowych z dotacji celowych na zadania własne gmin²⁷¹. Ponadto budżet państwa finansuje działalność ochrony środowiska w sposób pośredni, udzielając subsydiów dla jednostek gminnych. Natomiast gminy mają możliwość wykorzystania otrzymanych środków na ochronę środowiska. Dodatkowo, co jest ważne budżet państwa może przyznać ulgi oraz zwolnienia podatkowe wobec podmiotów prowadzących daną działalność gospodarczą, które podejmują czynności w obszarze ochrony środowiska. Kolejną formą finansowania ochrony środowiska z budżetu państwa są dotacje. Są one udzielane na zasadach, które precyzuje polityka oraz dokumenty rządowe. Za wykorzystaniem dotacji w polityce ochrony środowiska przemawiają takie argumenty jak między innymi: konieczność usunięcia istotnej presji na środowisko, która ma znaczny wpływ na zdrowie społeczeństwa oraz stan środowiska, dążenie do systematycznego likwidowania negatywnego wpływu na środowisko, potrzeba dotowania kosztownych inwestycji ochronnych, które są zagrożone utratą miejsc pracy²⁷².

Środki sektora prywatnego przeznaczone na ochronę środowiska to przede wszystkim środki finansowe własne podmiotów gospodarczych, które wpływają na zmniejszenie lub likwidację ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska naturalnego, a zatem są to środki przedsiębiorstw, banków komercyjnych, środki społeczne, a także środki własne ludności. Inwestycje, które są pokrywane pieniędzmi ze źródeł prywatnych dotyczą nakładów finansowanych środkami własnymi przedsiębiorstw oraz ze specjalnie wydzielonych środków inwestycyjnych. Należą do nich: pożyczki, kredyty bankowe, wpływy z emisji papierów wartościowych. Są to środki finansowe własne zwrotne i środki bezzwrotne, które powstały na skutek odpisów amortyzacyjnych oraz części zysku przeznaczonego na inwestycje. Środki

²⁶⁹ B. Poskrobko, J. Ejdyś, *System ochrony środowisk w Polsce* (w:) B. Kozłowska (red), *Instrumenty polityki ekologicznej*, Łódź, s. 100.

²⁷⁰ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 278).

²⁷¹ J. Wyzińska – Ludian, *Źródła finansowania ekorozwoju*, (w:) red. J. Zalewa, *Ekonomiczno – finansowe i prawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, Lublin 2010, s. 53.

²⁷² B. Poskrobko, J. Ejdyś, *System ochrony środowiska w Polsce ...op.cit.*, s. 73.

inwestycyjne lokowane oraz wydatkowane przez społeczeństwo dotyczą nakładów poniesionych na poprawę stopy życiowej, jak również dopłaty do inwestycji komunalnych²⁷³.

Niezwyczajnie istotną rolę w finansowaniu ochrony środowiska spełniają fundusze ochrony środowiska, gdzie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej fundamentalnym ich zadaniem było wspieranie sprawnego oraz właściwego wykorzystania funduszy unijnych²⁷⁴. Fundusze ochrony środowiska stanowią sprecyzowane oraz wprowadzone w Polsce narzędzia gromadzenia oraz rozdysponowania środków finansowych na realizację określonych zadań publicznych w obszarze ochrony środowiska²⁷⁵. W Polsce działają następujące fundusze ochrony środowiska: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW) oraz Fundusz Leśny. W przypadku dwóch pierwszych fundusze te gromadzą środki publiczne, które pochodzą przede wszystkim z opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych, które są pobierane w oparciu o ustawę Prawo ochrony środowiska, jak również innych opłat i należności pobieranych na podstawie tej ustawy i innych obowiązujących przepisów prawa²⁷⁶. Uzyskane środki finansowe funduszy pochodzą między innymi za: opłaty i kary za korzystanie ze środowiska, opłaty eksploatacyjne, koncesyjne i produktowe, darowizny, świadczenia rzeczowe oraz dobrowolne wpłaty²⁷⁷. Zasadniczymi celami jakie wyznaczają fundusze NFOŚiGW oraz WFOŚiGW są przedsięwzięcia związane z ochroną wód, gospodarką wodną oraz zarządzaniem ryzykiem powodziowym, jak również działania związane z ochroną powierzchni ziemi oraz powietrza. Ponadto wspomagają wykorzystanie lokalnych źródeł energii odnawialnej, a także działalności związanej z wykorzystaniem biokomponentów i biopaliw ciekłych. To tylko część celów jakie zamierzają osiągnąć wyżej wymienione fundusze. Ważne jest systematyczne podejmowanie przedsięwzięć w tej dziedzinie. Z kolei Fundusz Leśny został powołany na mocy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁷⁸. Fundusz ten zarządza środkami finansowymi przeznaczając je na cele wyznaczone w ustawie o lasach do których należą między innymi: wyrównanie niedoborów środków finansowych w nadleśnictwie,

²⁷³ A. Hołuj, *Teoretyczne podstawy ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 04/2006, s. 40.

²⁷⁴ J. Ciechanowicz – McLean, *Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, (w:) red. J. Ciechanowicz – McLean, *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 33.

²⁷⁵ J. Jendrośka, *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2012, s. 44.

²⁷⁶ Art. 400 – 421 *Prawa ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 46.

²⁷⁷ J. Jendrośka, *Leksykon ... op. cit.*, s. 44.

²⁷⁸ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2017 poz. 788).

tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej, a także rozwój zasobów drzewnych.

Oprócz powyższych źródeł finansowania ochrony środowiska w Polsce bardzo ważną rolę odgrywają środki zagraniczne. Wraz z przystąpieniem Polski do UE w 2004 roku nastąpiły istotne zmiany w obszarze finansowania zadań ochrony środowiska. Jednolita polityka objęła bowiem także dziedzinę życia społeczno – gospodarczego, która obejmowała ochronę środowiska. W roku 2004 prawie połowa środków unijnych dla nowych członków wspólnoty trafiła do polskich beneficjentów, a w głównej mierze samorządów oraz pozostałych podmiotów publicznych. Środki finansowe uzyskane z funduszy UE są aktualnie jednym z bardzo ważnych źródeł finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce²⁷⁹.

Obecnie do podstawowych sposobów finansowania inwestycji w zakresie ochrony środowiska kwalifikuje się: zobowiązania finansowe, głównie pożyczki oraz kredyty, a także dotacje i subwencje wraz z ulgami podatkowymi oraz udziały kapitałowe. Ponadto najbardziej rozpowszechnionymi są preferencyjne pożyczki oraz kredyty bankowe, najczęściej połączone z ukrytymi dotacjami. Dotacja w takim przypadku polega na pokryciu różnicy oprocentowania, preferencyjnego w stosunku do stopy rynkowej przykładowo przez fundusz ekologiczny²⁸⁰.

III. Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w latach 2000-2014

Niezwykle istotne jest przeznaczanie określonych środków finansowych na poprawę stanu środowiska w Polsce. Poniższa tabela prezentuje strukturę środków finansowych na inwestycje w ochronę środowiska w Polsce według źródeł finansowania.

Tabela 1. Struktura nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce według źródeł finansowania w latach 2000–2014

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2012	2013	2014
Środki własne	53,4	49,07	44,15	47,15	50,58	50,41
w tym gmin		18,02	16,7	12,35	11,64	12,01
Środki z budżetu: centralnego	2,2	1,07	0,79	7,61	4,91	5,02

²⁷⁹ J. Karpińska, *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce ze źródeł europejskich w aspekcie programowania 2007 – 2013*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 2(17), s. 342.

²⁸⁰ A. Hołuj, *Teoretyczne podstawy ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 04/2006, s. 40.

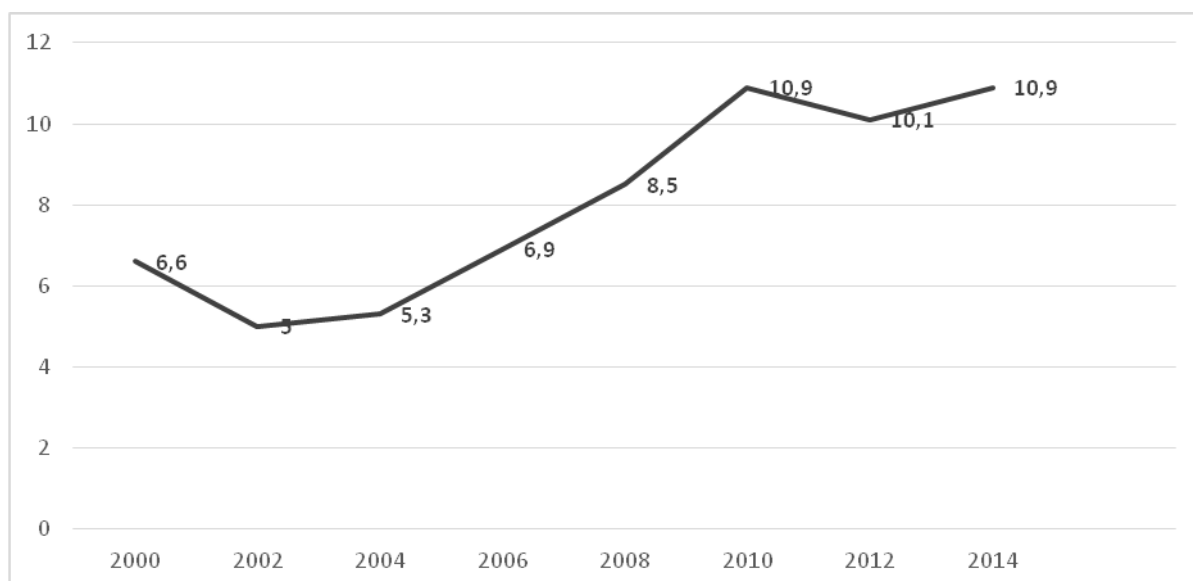
Środki z budżetu: województwa	1,6	0,45	1,17	0,69	0,61	0,60
Środki z budżetu: powiatu	0,2	0,1	0,43	0,36	0,12	0,11
Środki z budżetu: gminy	1,4	1,03	1,23	1,17	1,41	1,35
Środki z zagranicy	3,9	15,96	22,08	20,82	22,13	21,15
Fundusze ekologiczne (pożyczki, kredyty i dotacje)	20	21,15	13,88	13,94	12,47	13,02
Kredyty i pożyczki krajowe, w tym bankowe	11,7	7,6	13,81	6,13	6,41	6,49
Inne środki, w tym nakłady niesfinansowane	5,6	3,56	2,45	1,32	1,37	1,28

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych, Ochrona Środowiska

2015, GUS, Warszawa 2015, s. 412.

W oparciu o powyższe dane należy zauważyć, iż zasadniczą grupę w strukturze finansowania nakładów na ochronę środowiska w badanym okresie stanowiły środki własne przedsiębiorstw, w tym gmin, których udział stanowił średnio ponad 50%. Z kolei drugim istotnym źródłem środków finansowych są środki zagraniczne, które w analizowanym okresie obejmowały środki przedakcesyjne, jak również możliwość korzystania z pełnoprawnej pomocy w związku z wejściem do Unii Europejskiej. W okresie przedakcesyjnym udział środków zagranicznych wynosił zaledwie 3,9%, natomiast już w 2005 roku 15,96%, a w kolejnych latach średnio nieco ponad 20%. Wynikało to w głównej mierze ze stanu naszego środowiska, który koniecznie wymagał znacznych środków finansowych na dostosowanie go do wymagań Unii Europejskiej. Pozostałe źródła finansowe odegrały rolę uzupełniającą w systemie finansowania działań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Fundusze ekologiczne, a zatem pożyczki, kredyty oraz dotacje, również pełnią ważną rolę w finansowaniu ochrony środowiska. Należy jednak zauważyć, iż ich udział w badanym okresie charakteryzuje się tendencją spadkową. Jeszcze w 2000 roku stanowiły one 20 %, zaś w roku 2014 już 13,02%. Pozostałe źródła finansowania ochrony środowiska odegrały rolę uzupełniającą w systemie finansowania wszelkich działań w obszarze ochrony środowiska.

Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska w latach 2000–2014 przedstawia poniższy wykres.



**Wykres 1. Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska w latach 2000–2014
(w mld zł)**

Źródło: Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej w Polsce w 2015 r., GUS, Departament Badań Regionalnych i Środowiska, Warszawa 2015, s. 1.

W oparciu o dane zawarte powyżej obserwuje się, iż w Polsce od 2000 roku następuje wzrost nakładów na środki trwałe na ochronę środowiska. W roku 2000 wyniosły one 6,6 mld zł, zaś w 2014 roku wyniosły nieco ponad 10,9 mld zł.

**Tabela 2. Udział nakładów inwestycyjnych na środki trwałe na ochronę środowiska
w relacji do PKB w latach 2000 – 2014 (w %)**

Rok	2000	2005	2010	2012	2013	2014
Udział w PKB	0,88	0,61	0,77	0,63	0,66	0,68

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych, Ochrona Środowiska 2015, GUS, Warszawa 2015, s. 410.

W przejrzysty sposób dynamikę nakładów inwestycyjnych przeznaczonych na ochronę środowiska w Polsce przedstawia wskaźnik udziału nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w PKB. Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że w relacji do PKB nakłady na środki trwałe na ochronę środowiska utrzymywały się w analizowanym okresie na poziomie 0,61–0,88%.

Zakończenie

Osiągnięte rezultaty w obszarze poprawy jakości środowiska, a tym samym również warunków życia oraz zdrowia społeczeństwa są przede wszystkim rezultatem poniesionych nakładów w ostatnich latach inwestycji na rzecz ochrony środowiska. Bardzo ważny wzrost działań w zakresie ochrony środowiska, a także racjonalnego gospodarowania jego zasobami był możliwy w głównej mierze dzięki środkom finansowym, jakie uzyskała Polska po wejściu do Unii Europejskiej. Rozszerzyła się bowiem możliwość zagospodarowania dodatkowych funduszy na zrealizowanie zadań dotyczących ochrony środowiska. Środki finansowe pochodzące z budżetu unijnego stały się istotnym impulsem do wdrażania działań na płaszczyźnie ochrony środowiska. Ponadto skłoniły do wydatkowania środków krajowych, jak również uruchamiania funduszy własnych jednostek organizacyjnych na inwestycje w tym obszarze.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r (Dz. U. z 2016 r. poz. 278).
- 2) Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2017 poz. 788).

Literatura:

- 1) Ciechanowicz – McLean J., *Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, (w:) red. J. Ciechanowicz – McLean, *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- 2) Czekaj J., Owsiak S., *Finansowy mechanizm alokacji zasobów w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1992.
- 3) Dobrzańska B., Dobrzański G., Kielczewski D., *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2008.
- 4) Fiedor B., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002.
- 5) Fiedor B., *Przyczynek do ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska*, Wrocław 1990.
- 6) Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 2001.
- 7) Hołuj A., *Teoretyczne podstawy ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 04/2006.

- 8) Jendrońska J., *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2012.
- 9) Karpińska J., *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce ze źródeł europejskich w aspekcie programowania 2007 – 2013*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 2(17).
- 10) Małachowski K., *Gospodarka a środowisko i ekologia*, Warszawa 2007.
- 11) *Ochrona Środowiska 2014*, GUS, Warszawa 2014.
- 12) *Ochrona środowiska 2012*. Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2012.
- 13) Piekonia K., Stelmach S., *Współczesne problemy środowiska*, Gliwice 2013.
- 14) Poskrobko B., Ejdyś J., *System ochrony środowiska w Polsce*, (w:) red. B. Kozłowska, *Instrumenty polityki ekologicznej*, Łódź 2005.
- 15) Poskrobko B., Poskrobko T., *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Warszawa 2012.
- 16) *Prawa ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- 17) Wyzińska-Ludian J., *Źródła finansowania ekorozwoju*, (w:) red. J. Zalewa, *Ekonomiczno – finansowe i prawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, Lublin 2010.
- 18) Żukowska H., *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Lublin 1996.

Rozdział X

Odpowiedzialność karna żołnierzy w świetle ustawy z dnia 6 czerwca 1997

r. Kodeks karny

Płaskocińska Katarzyna²⁸¹; Korczak Katarzyna²⁸²

The article is about the rules criminal responsibility and release from criminal liability of soldiers on the basis military part of the polish penal code. In the text describes selected crimes, which can commit only soldier and persons employed in the military structures (eg. desertion from the army) and punishments, which can be to apply to the soldiers. Besides this, in the article described possibilities release or to reduce from the criminal liability soldier, which commit a crime.

Wstęp

Tematyka artykułu obejmuje wybrane zagadnienia z zakresu problematyki odpowiedzialności karnej oraz zwolnienia z tej odpowiedzialności za typy czynów zabronionych, opisane w części wojskowej kodeksu karnego²⁸³, zwanego dalej k.k. Część ta została wyodrębniona z powszechnego prawa karnego przez ustawodawcę ze względu na specyfikę przedmiotu regulacji, czyli charakter dóbr, jakie są chronione przez prawo oraz właściwości podmiotu odpowiedzialności karnej. Biorąc pod uwagę wymienione kryteria przepisy zawarte w tej części odnoszą się do wybranej grupy adresatów, tj. żołnierzy pełniących służbę wojskową oraz pracowników zatrudnionych w strukturach wojska. W celu wyjaśnienia specyfiki zagadnień związanych z odpowiedzialnością karną żołnierza w poniższej części pracy zostały zanalizowane wybrane przepisy zawarte w art. 317 – 363 k.k.

²⁸¹ **Płaskocińska Katarzyna** – studentka I roku II stopnia studiów stacjonarnych na kierunku Administracja oraz I roku studiów stacjonarnych na kierunku Prawo na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członkinie Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

²⁸² **Korczak Katarzyna** – studentka I roku II stopnia studiów stacjonarnych na kierunku Administracja oraz I roku studiów stacjonarnych na kierunku Prawo na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członkinie Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

²⁸³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny (tj. Dz.U. 2016 poz. 1137).

I. Podmiotowe zastosowanie przepisów części wojskowej kodeksu karnego

Norma prawna zawarta w art. 317 § 1 k.k. stanowi kompromis między dwiema podstawowymi ideami, które motywują prawodawcę równocześnie w dwóch - pozornie przeciwnych - kierunkach. Z jednej strony ustawodawca dąży do realizacji założenia o jednolitości prawa karnego materialnego obowiązującego na terytorium RP oraz „wynikającej stąd generalnej wspólnoty zasad odpowiedzialności karnej żołnierzy oraz osób, które nie są żołnierzami”²⁸⁴. A z drugiej strony uwzględniono potrzebę specjalnych regulacji powiązanych z typizacją przestępstw wojskowych, których sprawcą może być tylko żołnierz a niekiedy pracownik wojska. W związku z czym występowanie indywidualnych typów przestępstw wojskowych stanowi podstawę funkcjonowania, nieco innych od ogólnych, zasad odpowiedzialności za te przestępstwa. Zasady szczególne, które wynikają z części wojskowej k.k., mają zastosowanie tylko do wybranych kwestii, np.: ostatecznej potrzeby wojskowej i działania na rozkaz. Czasami te szczególne reguły są też wykorzystywane do określenia niektórych zasad odpowiedzialności karnej podmiotów wchodzących w skład innych niż wojsko służb hierarchicznych, a w szczególności innych służb mundurowych. Żołnierz, postawiony w stan oskarżenia przed sądem powszechnym, podlega takim samym zasadą odpowiedzialności karnej jak przed sądem wojskowym²⁸⁵.

W art.317 k.k. zawarto trzy istotne zasady ogólne, tj.:

- Przepisy k.k. zawarte w części ogólnej i szczególnej znajdują zastosowanie do żołnierzy, gdy część wojskowa nie zawiera odmiennych regulacji;
- Niektóre regulacje dotyczące żołnierzy znajdują zastosowanie do osób niepełniących służby wojskowej, ale zatrudnionych w strukturach wojska;
- Przepisy części wojskowej znajdują zastosowanie do innych osób, jeżeli normy prawne zawarte w ustawie tak stanowią²⁸⁶;

Jak wspomniano powyżej przepisy części wojskowej mają zastosowanie nie tylko do żołnierzy, ale również do innych podmiotów. W myśl art.115 § 17 k.k., *żołnierzem jest osoba pełniąca czynną służbę wojskową*”. Zaś zgodnie z definicją legalną zawartą w regulaminie

²⁸⁴ W. Marcinkowski, *Kodeks karny. Część wojskowa. Komentarz*, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2011, s.22.

²⁸⁵ Ibidem.

²⁸⁶ T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2016, s. 988.

organizacyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej²⁸⁷ pracownikiem wojska „*jest osoba cywilna świadcząca pracę w jednostce organizacyjnej resortu obrony narodowej*”²⁸⁸ wyłącznie, jako pracownik, a więc osoba zatrudniona na podstawie wyboru, powołania, mianowania, umowy o pracę albo współdzielczej umowy o pracę.

II. Przedmiotowe zastosowanie przepisów części wojskowej kodeksu karnego

Część wojskowa k.k. zawiera następującą klasyfikację przestępstw popełnianych przez żołnierzy. Po pierwsze przestępstwa przeciwko obowiązkowi pełnienia służby wojskowej. W tej grupie przestępstw znajdują się następujące czyny niedozwolone :

- samowolne oddalenie – art. 338 k.k.;
- dezercja – art.339 k.k.;
- odmowa pełnienia służby – 341k.k.;
- samouszkodzenie, podstęp – 342 k.k.

Z wymienionych przepisów prawnych analizie zostanie poddany art. 339 k.k. Artykuł ten zawiera unormowania dotyczące dezercji. Regulacja ta ma za zadanie ochronę obowiązku pełnienia służby wojskowej. Dezercja polega na opuszczeniu przez żołnierza swojej jednostki (wyznaczone miejsce przebywania), zamiarem trwałego przebywania poza nią w celu uchylania się od służby wojskowej. Przestępstwo to ma dwie formy: podstawową (art.339 §1 k.k) i kwalifikowaną złożoną z dwóch typów. Paragraf drugi omawianego artykułu określa pierwszy typ kwalifikowany – grupową dezercję. Polega ona na współdziałaniu co najmniej trzech żołnierzy, umotywowanego opuszczeniem przez nich jednostki albo wyznaczonego miejsca przebywania. Drugi typ kwalifikowany zawarty w paragrafie trzecim art.339 k.k. określa konsekwencje ponoszone przez żołnierza, który w trakcie dezercji opuszcza kraj lub przebywając w innych państwach, unika powrotu do Polski. Typ podstawowy zagrożony jest karą od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności. Kodeks karny za popełnienie dezercji w trybach kwalifikowanych przewiduje odpowiednio następujące kary : od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności i od roku do 10 lat pozbawienia wolności. Przestępstwa te ścigane są z urzędu (oskarżenia publicznego)²⁸⁹.

²⁸⁷ Zarządzenie Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, D. Urz. MON poz.250, ze zm.

²⁸⁸ W. Marcinkowski, *Kodeks karny...*, op.cit., s. 27.

²⁸⁹ T. Bojarski (red.), *Kodeks karny...*, op. cit. s. 1008-1009.

Kolejną grupę przestępstw stanowią przestępstwa przeciwko zasadom dyscypliny wojskowej. Do tej kategorii zaliczamy:

- niewykonanie rozkazu – art. 343 k.k.;
- czynna napaść – 345 k.k.;
- zmuszenie przełożonego – 346 k.k.;
- znieważenie przełożonego – 347 k.k.

Z tej grupy przestępstw zostanie opisany czyn niedozwolony unormowany w art. 343 k.k., powszechnie zwany niesubordynacją. Dyscyplina w wojsku, którą charakteryzuje posłuszeństwo wobec rozkazów stanowi dobro chronione powyższą regulacją. „*Rozkazem jest polecenie określonego działania lub zaniechania, wydane służbowo żołnierzowi przez przełożonego lub uprawnionego żołnierza starszego stopniem.*”²⁹⁰. Podobnie, jak w przypadku dezercji można wyróżnić dwa typy tego czynu zabronionego – typ podstawowy i kwalifikowany. Typ podstawowy został ujęty art. 343 § 1 k.k., który odnosi się do „żołnierza, który nie wykonuje lub odmawia wykonania rozkazu albo wykonuje rozkaz niezgodnie z jego treścią”. Typ kwalifikowany został ujęty w kolejnych paragrafach omawianego przepisu prawnego. Zgodnie z art. 343 § 2 k.k. o zaliczeniu przestępstwa polegającego na niewykonaniu rozkazu do typu kwalifikowanego decydują następujące okoliczności: działanie w obecności zebranych żołnierzy, współdziałanie z innymi żołnierzami, wystąpienie znacznej szkody majątkowej albo innej znacznej szkody. Paragraf trzeci wspomnianego artykułu stanowi, iż nieposłuszeństwa wobec rozkazu dopuszczają się co najmniej trzej żołnierze działający w porozumieniu. Za dokonanie powyżej opisanych czynów niedozwolonych grożą następujące kary: kara aresztu wojskowego lub pozbawienia wolności do trzech lat – typ podstawowy; kara pozbawienia wolności od trzech miesięcy do pięciu lat – za czyn określony w art. 343 § 2 k.k. oraz kara ograniczenia wolności, aresztu wojskowego lub kara pozbawienia wolności do dwóch lat za przestępstwo scharakteryzowane w paragrafie trzecim omawianego artykułu. Naruszenie normy zawartej w art. 343 § 2 k.k. ścigane jest z oskarżenia publicznego, zaś te z § 1 i 3 na wniosek dowódcy jednostki²⁹¹.

Następną grupę stanowią przestępstwa przeciw zasadom postępowania z podwładnymi. Zaliczamy do nich:

- poniżenie i znieważenie;

²⁹⁰ A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278 – 363.*, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2016, s. 1028.

²⁹¹ A. Grześkowiak (red.), K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2015, s. 1371-1373.

- naruszenie nietykalności cielesnej;
- znęcanie się.

Przepisy dotyczące przestępstw przeciw zasadom postępowania z podwładnymi znajdują również zastosowanie, kiedy podmiotem sprawczym jest żołnierz starszy stopniem, jak też żołnierz równego stopnia, który ma dłuższy staż pełnienia służby. Z powyżej wymienionych czynów niedozwolonych scharakteryzowany zostanie; poniżenie i znieważenie. Norma prawna zawarta w art.350 k.k. pod ochronę bierze reguły postępowania z podwładnymi, które są konieczne do prawidłowego funkcjonowania armii i utrzymania porządku prawnego. Stronę przedmiotową stanowi znieważenie podwładnego, które przejawia się w ostentacyjnym zachowaniem przełożonego, przez które wyraża pogardę stosunku do żołnierza. Do strony przedmiotowej tego przepisu prawnego zalicza się również poniżenie, które to polega na naruszeniu godności osobistej na skutek podjęcia działań, których celem jest ośmieszenie podwładnego w opinii kolegów i współpracowników albo spowodować odczucie poniżenia. Sprawca przestępstwa może być i wyłącznie żołnierz, który co do zasady jest przełożonym innego żołnierza. Czyn ten popełniany jest z winy umyślnej i jest ścigany na wniosek dowódcy jednostki albo pokrzywdzonego kara może zostać wymierzona w postaci aresztu wojskowego, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat dwóch²⁹².

Kodeks karny wyróżnia także „przestępstwa przeciwko zasadom obchodzenia się z uzbrojeniem i uzbrojonym sprzętem wojskowym”. Do kategorii tej zalicza się:

- nieostrożność z bronią – art. 354 k.k.;
- wypadek – art. 355 k.k.

Z tych dwóch przestępstw analizie zostanie poddany czyn określony w art. 355 k.k. Norma zawarta w tym artykule chroni zasady bezpiecznego i prawidłowego obchodzenia się z uzbrojonym sprzętem wojskowymi uzbrojeniem. Ponad to dobrem chronionym przez powyższą normę są zasady związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu lądowym, powietrznym i wodnym, a także zdrowie i życie człowieka. Przestępstwo to zachodzi w przypadku nieprawidłowej obsługi pojazdu wojskowego przez żołnierza w dowolnym miejscu, gdzie odbywa się ruch pojazdów. Nieprawidłowości te przyczyniają się do powstania zagrożenia dla prawidłowego ruchu tych pojazdów, co w konsekwencji prowadzi do zagrożenia zdrowia lub życia innych osób. Podmiotem sprawczym może być tylko żołnierz w czasie pełnienia służby, który dopuszcza się powyższych nieprawidłowości. Czyn ten

²⁹² V. Konarska- Wrzosek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2016, s 1386.

może być popełniony zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej. Przestępstwo to zawsze jest ścigane z oskarżenia publicznego. Czyn ten może być zakwalifikowany jako przestępstwo w formie podstawowej zagrożonej karą aresztu wojskowego lub pozbawienia wolności do trzech lat. Jak też w formie kwalifikowanej, która występuje wówczas, gdy następstwem popełnionego czynu jest śmierć albo ciężki uszczerbek na zdrowiu innej osoby. Sprawca wówczas może zostać pozbawiony wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat²⁹³.

Przedostatnią grupę ujętą w części wojskowej stanowią przestępstwa przeciwko zasadom pełnienia służby, czyli :

- naruszenie obowiązku – art. 356k.k.
- nietrzeźwość – art.357 k.k.

Przepis prawny normujący ostatni wymieniony czyn niedozwolony ustanawia prawidłowy przebieg służby, do którego konieczne zachowanie trzeźwości w czasie wypełniania czynności związanych z pełnieniem służby wojskowej, jako dobro chronione przez polskiego ustawodawcę. Stronę przedmiotową omawianego przestępstwa stanowi dobrowolne wprowadzenie się przez żołnierza w stan odurzenia lub nietrzeźwości. Przestępstwo zawarte w art. 357 k.k. nie jest uzależnione od żadnych następstw a więc ma charakter formalny. Czyn ten posiada charakter indywidualnie właściwy, co oznacza, że jego sprawcą może być żołnierz wyznaczony do służby albo pełniący służbę, jak też cywilny pracownik wojska. Przestępstwo to jest ścigane na wniosek dowódcy jednostki i jest zagrożone karą aresztu wojskowego, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do dwóch lat.²⁹⁴

Ostatnią grupę skodyfikowaną w części wojskowej k.k. stanowią przestępstwa przeciwko mieniu wojskowemu, do których ustawodawca zalicza:

- dysponowanie uzbrojeniem - art. 358 k.k.;
- utrata uzbrojenia – art. 359 k.k.;
- niszczenie uzbrojenia – art. 360 k.k., użycie statku – art. 361 k.k.;
- użycie pojazdu - art. 362 k.k.;
- rozporządzanie wyposażeniem – art. 363 k.k.

Ostatnim zanalizowanym przepisem jest art. 358 k.k., który zawiera normę dotyczącą samowolnego dysponowania uzbrojeniem. *Ustawodawca dobrem chronionym w tym przypadku ustanowił mienie wojskowe oraz gotowość bojową jednostki.* Jej osłabienie

²⁹³ W. Marcinkowski, *Kodeks karny...*, op.cit., s. 381-389.

²⁹⁴ V. Konarska- Wrzosek (red.), *Kodeks karny....*, op. cit., s. 1469-1470.

następuje na skutek samowolnego dysponowania albo nieusprawiedliwionego zabrania broni, materiału wybuchowego, amunicji lub innego środka walki. Czyn ten można popełnić wyłącznie z zamiarem bezpośrednim i sprawcą może być każdy żołnierz i pracownik wojska. Przestępstwo to ścigane jest z urzędu. Tryb podstawowy jest zagrożony karą aresztu wojskowego lub pozbawienia wolności do trzech lat. Zaś samowolne zabranie broni stanowi formę kwalifikowaną omawianego przepisu, która jest zagrożona karą pozbawienia wolności od jednego roku do dziesięciu lat²⁹⁵.

III. Kary i środki karne przewidziane w części wojskowej kodeksu karnego

W poprzedniej części zostały opisane przestępstwa popełnione co do zasady przez żołnierzy. Za te czyny ustawodawca przewiduje poniżej opisane kary. Pierwszą z nich jest areszt wojskowy unormowany w art. 322 k.k.. Kara ta wymierzana jest w miesiącach i latach. Najkrócej może trwać miesiąc a najdłużej dwa lata. Do obycia kary aresztu wojskowego wyznacza się zakład karny a w czasie odbywania tejże kary skazany żołnierz podlega także obowiązkowi szkolenia wojskowego²⁹⁶.

Następny przepis prawny tj. art. 323 k.k. ustanawia karę ograniczenia wolności. Karę tą można zastosować wobec sprawcy, który w czasie popełniania czynu zabronionego nie był żołnierzem natomiast posiadał taki status w chwili orzekania. W czasie odbywania tej kary skazany zostaje pozbawiony możliwości brania udziału w paradach i uroczystościach, które są organizowane w jednostce wojskowej, jak również z jej udziałem. Nie może on być również wskazany na wyższe stanowisko służbowe ani awansowany do wyższego stopnia wojskowego²⁹⁷.

Środkami karnymi stosowanymi wobec żołnierzy są: degradacja oraz wydalenie z zawodowej służby wojskowej. Pierwszy wymieniony środek karny może być orzeczony w przypadku skazania za przestępstwo umyślne, gdy rodzaj czynu, okoliczności i sposób jego popełnienia umożliwiają przyjęcie, iż podmiot sprawczy utracił przymioty, które są wymagane do posiadania stopnia wojskowego zwłaszcza, kiedy jego działanie miało na celu osiągnięcie korzyści majątkowej. W przypadku orzeczenia degradacji skazany powraca do stopnia szeregowego. Natomiast wydalenie ze służby wojskowej, jest orzekane w przypadku, gdy żołnierz popełniając umyślnie czyn zabroniony „*rażąco nadużył swoich uprawnień albo*

²⁹⁵ Ibidem, s. 1410 – 1411.

²⁹⁶ A. Grześkowiak (red.), K. Wiak (red.), *Kodeks...*, op. cit. s. 1322.

²⁹⁷ Ibidem., s. 1328.

okazał, że dalsze pełnienie służby zagraża istotnym dobrom chronionym prawem”. Kara ta polega na bezzwłocznym usunięciu ze służby wojskowej oraz utratą zaszczytnych wyróżnień i odznak przyznanych od dowódcy²⁹⁸.

IV. Zwolnienie z odpowiedzialności karnej żołnierzy w świetle Kodeksu karnego

W polskim prawie karnym z odpowiedzialność karnej żołnierza zwalniają artykuły 318- 320 kodeksu karnego. Pierwszy kontratyp w części wojskowej k.k. został unormowany w art. 318 k.k. Zgodnie z którym „*nie popełnia przestępstwa żołnierz, który dopuszcza się czynu zabronionego będącego wykonaniem rozkazu, chyba że wykonując rozkaz umyślnie popełnia przestępstwo*”. W prawie karnym rozkaz to okoliczność wyłączająca winę, co skutkuje wyłączeniem odpowiedzialności karnej wykonującego rozkaz za popełnienie przestępstwa. Podstawowym obowiązkiem żołnierza zgodnie z zasadą posłuszeństwa wobec rozkazu jest jego wykonanie. Powinność ta zwalnia wykonującego rozkaz od odpowiedzialności karnej za dopuszczenie się czynu niedozwolonego, który jest wynikiem wykonania rozkazu. Reguła ta nie znajduje zastosowania w wypadku, gdy rozkazobiorca umyślnie popełnia przestępstwo, ponieważ ustawodawca w kodeksie karnym nie przyjął koncepcji tzw. ślepych bagnetów (tj. bezwzględnego posłuszeństwa względem rozkazu). Jeżeli spełnienie rozkazu stanowi przestępstwo, żołnierz może skorzystać z prawa odmowy jego wykonania²⁹⁹. Merytorycznym uzasadnieniem wyłączenia uregulowanego art. 318 k.k. jest okoliczność, iż żołnierz działa w błędnym przekonaniu co do okoliczności, które stanowią znamię czynu zabronionego. Ustawa wskazuje, że ten błąd w każdej sytuacji uniemożliwia przypisanie żołnierzowi wykonującemu rozkaz winy w związku z czym pociąga za sobą takie same konsekwencje, jak zazwyczaj pociąga za sobą jedynie usprawiedliwiony błąd tego rodzaju. U podstaw takiego określenia konsekwencji tej specyficznej odmiany błędu co do okoliczności faktycznych leży założenie, iż w „*warunkach służby wojskowej nie można od żołnierza wymagać przeprowadzania analizy możliwych następstw wykonania wydanego mu polecenia służbowego*”³⁰⁰. Żołnierz ma prawo założyć, że uczynił to już wydający rozkaz. Klauzula zawarta w art.318 odnosi się tylko do sytuacji, w których zrealizowanie znamion czynu zabronionego stanowi "wykonanie rozkazu". W szczególności norma zawarta art. 318

²⁹⁸ A. Zoll (red.), *Kodeks karny... op. cit.*, s 945.

²⁹⁹ M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015, s 836.

³⁰⁰ A. Zoll (red.), *Kodeks karny... op. cit.*, s. 906.

nie znajduje zastosowania do sytuacji, w których żołnierz wykorzystuje możliwość, jaką przysparza mu wykonywanie rozkazu, aby dokonać czynu zabronionego, ani też do wypadków, kiedy realizacja znamion przestępstwa jest wyłącznie wynikiem tego, że żołnierz, z rozmysłem albo przez nieostrożność, wykonał rozkaz niesprzecznie z jego treścią, niewłaściwie czynienależycie. Działanie w porozumieniu z przełożonym oraz działanie za zgodą przełożonego nie może być utożsamiane z działaniem podjętym w ramach rozkazu³⁰¹.

Zgodnie z art. 319 § 1 k.k., *nie popełnia przestępstwa żołnierz, gdy w wypadku nieposłuszeństwa lub oporu stosuje środki niezbędne w celu wymuszenia posłuchu dla rozkazu, do którego wydania był uprawniony, jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego przeciwdziałania, a posłuchu dla rozkazu nie można osiągnąć w inny sposób*". Opór wobec rozkazu może przyjąć formę czynną, jak i bierną. Zapobieganie temu, które polega na użyciu środków koniecznych, aby wymusić posłuch dla rozkazu, polega na działaniu, a nie zaś na zaniechaniu działania. Ustawodawca w tym artykule uformował gwarancję, że w wskazanych w tym przepisie okolicznościach rozkazodawca nie popełnia przestępstwa, ponieważ przysługuje mu prawo do niezwłocznego wymuszenia posłuszeństwa, ze względu na wymogi dyscypliny wojskowej, a więc należy rozumieć to w ten sposób, iż żołnierz powinien wymusić posłuch dla rozkazu, gdy nie ma możliwości osiągnięcia go w inny sposób. Jeśli sprawca działa w innym celu, np. z zamiarem poniżenia nieposłusznego żołnierza czy też sprawca przyjął za cel załatwienie z nim osobistych porachunków, wówczas nie może powołać się na normę zawartą art. 319 k.k.. W przypadku przekroczenia granic ostatecznej potrzeby sąd ma możliwości zastosowania³⁰² nadzwyczajnego złagodzenia kary.

Zgodnie z brzmieniem art. 320 k.k. sąd może odstąpić od wymierzenia kary lub zastosować nadzwyczajne jej złagodzenie w przypadku sprawcy, który popełnienia czynu zabronionego określonego w części wojskowej, nie był zdolny do pełnienia służby wojskowej. Niezdolnością do służby wojskowej jest czasowy lub trwały brak sprawności psychicznej lub fizycznej wymaganej w tej służbie. Przepis ten nie znajduje zastosowania w przypadku, kiedy podmiot sprawczy z własnej winy przyczynił się do tego stanu. Norma zawarta w art. 320 k.k. nie stanowi samodzielnej podstawy do nadzwyczajnego złagodzenia kary, ale wskazuje tylko na okoliczności niezbędne do jego zastosowania. Dlatego dla bytu tego przepisu konieczne jest stosowanie go łącznie z 60§6 k.k.³⁰³.

³⁰¹ Ibidem., s. 906 – 908.

³⁰² W. Marcinkowski, *Kodeks karny...*, op.cit., s. 57.

³⁰³ Ibidem., s. 68-70.

Podsumowanie

Wyszczególnienie przepisów odnoszących się do odpowiedzialności karnej żołnierzy nie zaburza jednolitości polskiego prawa karnego. Wynika to z faktu, iż do osób pełniących służbę wojskową znajdują również zastosowanie przepisy zawarte w pozostałych częściach k.k., chyba, że prawodawca w części wojskowej postanowił inaczej. Jak wynika z przeanalizowanych przepisów odpowiedzialność żołnierzy została uregulowana w sposób uwzględniający specyfikę ich zawodu oraz warunki pełnienia służby. Odnosząc się do powyższego ustawodawca podobnie, jak w pozostałych częściach k.k., przewidział możliwość odstąpienia od poniesienia odpowiedzialności przez żołnierza – sprawcy czynu niedozwolonego . Wszystko to gwarantuje możliwość stosowania kar adekwatnych do popełnionego przestępstwa związanego z pełnieniem służby wojskowej przez żołnierza oraz osób zatrudnionych w strukturach wojska.

BIBLIOGRAFIA:

Akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny (tj. Dz.U. 2016poz. 1137).
- 2) Zarządzenie Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, D. Urz. MON poz.250, ze zm.

Literatura:

- 1) Bojarski T. (red.), Kodeks karny. Komentarz. wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2016.
- 2) Grześkowiak A. (red.), K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2015.
- 3) Konarska- Wrzosek V. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*. wyd.WoltersKluwer, Warszawa 2016.
- 4) Marcinkowski W., *Kodeks karny. Część wojskowa. Komentarz*, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2011.
- 5) Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*., wyd.WoltersKluwer, Warszawa 2015.
- 6) Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278 – 363.*, wyd.WoltersKluwer, Warszawa 2016.

Rozdział XI

Rola służb mundurowych w procesie stanowienia prawa w Polsce

Mgr Sawa Paulina³⁰⁴

This study aims to show the role of representatives of the uniformed services in the lawmaking process in Poland. For the basis of reflections on this subject, the author has adopted the constitutional principles of the system, which were essential for the Constitutional Tribunal to draft the rules of good legislation that underpin the legislative process. Due to the fact that uniformed services perform the function as a guarantor of security in relations to citizens, their participation in the work on a legal act is particularly significant.

Wstęp

Za jeden z filarów oraz zasadniczy składnik demokratycznego państwa prawnego niewątpliwie należy uznać proces legislacyjny, w efekcie którego powstają swoiste ramy, pozwalające sprawnie funkcjonować we współczesnym świecie. Z uwagi na niezwykle zintensyfikowany i nieustanny postęp technologiczny oraz tzw. „czwartą rewolucję przemysłową”³⁰⁵, której jesteśmy świadkami, należy wyraźnie podkreślić, że tworzenie spójnych, a zarazem stabilnych regulacji stanowi obecnie ogromne wyzwanie. Przed ustawodawcą, obok projektowania i uchwalania unormowań, stanowiących odpowiedź na bieżące potrzeby obywateli, stoi także wyzwanie w postaci konieczności zapewnienia systemu prawnego, adekwatnego do aktualnej sytuacji międzynarodowej. Stale poszerzający się katalog cech charakterystycznych, przypisywanych dobremu prawu we współczesnym

³⁰⁴ **Mgr Sawa Paulina** – autorka w 2016 r. ukończyła studia magisterskie na kierunku Prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Przez lata studiów była aktywnym członkiem Uniwersyteckiej Studenckiej Poradni Prawnej WPiA UKSW oraz uczestnikiem wielu konkursów i debat oksfordzkich. Obecnie jest słuchaczem stacjonarnych studiów doktoranckich na WPiA UKSW. Swoje zainteresowania naukowe koncentruje wokół prawa karnego materialnego i procesowego, procesu legislacyjnego, a także ekonomicznej analizy prawa.

³⁰⁵ Zob. szerzej: J. Gracel, *Czwarta rewolucja przemysłowa: zmiana już tu jest*, Harvard Business Review Polska, <https://www.hbrp.pl/b/czwarta-rewolucja-przemyslowa-zmiana-juz-tu-jest-1/2/OmImRGYW> (dostęp na dzień 10.06.2017 r.); por. M. Hermann, B. Otto, T. Pentek, *Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios: A Literature Review*, http://www.snom.mb.tu-dortmund.de/cms/de/forschung/Arbeitsberichte/Design-Principles-for-Industrie-4_0-Scenarios.pdf (dostęp na dzień 10.06.2017 r.).

rozumieniu sprawia, że proces legislacyjny można obecnie porównać do niezwykle skomplikowanej, zarówno pod względem merytorycznym, jak i technicznym operacji.

W związku z powyższym, można postawić tezę, że jednym z głównych zadań współcześnie tworzonych przepisów prawa jest zapewnienie obywatelom szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Skala zagrożeń rośnie nie tylko ze względu na zajmującą coraz wyższą pozycję w hierarchii codzienności rzeczywistość cyfrową, ale także z uwagi na wyraźnie zauważalne ruchy migracyjne i wzrastające ryzyko ataków terrorystycznych. W tym kontekście uwydatnia się rola służb mundurowych, które odgrywają kluczową rolę, pełniąc funkcję gwaranta bezpieczeństwa na terenie danego kraju, ale także głównego wykonawcy prawa w tym zakresie. Z tego względu udział wymienionych podmiotów w procesie legislacyjnym powinien stanowić nieodzowny element prac nad aktem prawnym, postrzegany z punktu widzenia zasad stanowienia dobrego prawa jako ich nieodzowny składnik.

I. Konstytucyjne uwarunkowania udziału służb mundurowych w procesie stanowienia prawa

Żeby w pełni zrozumieć znaczenie służb mundurowych dla procesu stanowienia prawa, należy za punkt wyjścia przyjąć model oraz zasady, na jakich opiera się polski proces legislacyjny. Ich źródło niewątpliwie stanowi Konstytucja RP z 7 kwietnia 1997 r.³⁰⁶, na postawie której Trybunał Konstytucyjny oparł swoje wyroki, kolejno formułując reguły dobrej legislacji, stanowiące trzon procesu legislacyjnego. Ustawodawca także usankcjonował proces tworzenia unormowań prawnych poprzez przyjęcie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³⁰⁷.

Za fundament dla wywodzonych zeń zasad tworzenia dobrego prawa niewątpliwie należy uznać art. 2 Konstytucji, traktujący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Słusznie zatem wskazuje się, iż „demokracja, będący immanentnym elementem państwa prawa, sprawia, że polska ustawa zasadnicza wyraźnie wskazuje na konieczność połączenia formalnego oraz materialnego aspektu państwa prawa. Minimalne wymogi treściowe odnoszące się do prawa

³⁰⁶Tekst ujedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

³⁰⁷Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. Poz. 283.

tworzonego przez polskiego ustawodawcę wskazują m.in. na obowiązek respektowania zasady demokracji”³⁰⁸.

Przedstawiciele doktryny formułują pogląd, że zasada demokratycznego państwa prawnego, określona we wspomnianym art. 2 Konstytucji RP stanowi swoistą normę generalną, na którą składają się trzy odrębne zasady:

- 1) państwa demokratycznego,
- 2) państwa prawnego oraz
- 3) państwa sprawiedliwego³⁰⁹,

zaś każda z nich winna być wyjaśniana w odniesieniu i w powiązaniu z pozostałymi. Takie ujęcie przedmiotowych kwestii sprawia, że nie tylko proces stanowienia prawa, ale także jego interpretacja i stosowanie powinny uwzględniać rygory demokracji w realiach państwa prawnego³¹⁰.

Należy powtórzyć za Gustavem Radbruchem, że „oczywistą prawdą jest, iż pożytek publiczny wraz ze sprawiedliwością są celem prawa”. Zatem tworząc nowy akt prawny, ustawodawca jest zobowiązany uwzględnić przyjęte w tym zakresie reguły zgodności z ustawą zasadniczą, aby jako końcowy produkt procesu legislacyjnego mogło powstać spójne i nadające się do stosowania w praktyce prawo. Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania, w dalszych rozważaniach autorka skupi się na dwóch wypracowanych przez TK zasadach, które w kontekście omawianego tematu będą miały szczególne znaczenie, a mianowicie zasadzie ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadzie względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści obowiązującego prawa.

II. Konstytucyjna zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

Pierwszą omawianą zasadą będzie wspomniana już wyżej reguła ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa wobec

³⁰⁸ Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, <http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje> (dostęp na dzień 11.06.2017 r.), str. 7.

³⁰⁹ Por. W. Sokolewicz, uwagi do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, str. 10; A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelných Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” z. 7/2003, str. 5; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, str. 35 i 145.

³¹⁰ Por. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 11; T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, str. 94.

obywateli. W piśmiennictwie podkreśla się, że zajmuje ona „nadrzędne miejsce w systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego”³¹¹. Jej głównym celem jest ochrona pożądanых relacji pomiędzy prawem a jego odbiorcami. Zgodnie z linią orzeczniczą TK, wymieniona reguła wywodzi się z art. 2 Konstytucji RP. Jak określił Trybunał w wyroku 9 maja 2005 roku³¹² jest to „*niezwykle ważna dyrektywa w zakresie stanowienia i stosowania prawa*”, stanowiąca swoistą zasadę zasad. Można z niej bowiem wywieść kolejne zasady pochodne, w tym istotą z punktu widzenia udziału służb mundurowych w procesie stanowienia prawa, wskazaną przeze mnie na początku, zasadę lojalności państwa wobec obywateli³¹³. W myśl omawianej zasady, ustawodawca winien dawać obywatelom gwarancję stabilności prawa, które nie może stawać się dla nich „pułapką”. Obywatel powinien mieć prawo układać swoje sprawy, ufając, że nie naraża się na skutki prawne nieprzewidywalne w momencie podejmowania decyzji i działań³¹⁴. Wynika z niej również obowiązek zapewnienia przez ustawodawcę adresatom unormowań maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy stosujące prawo. Zbieżne w tej materii stanowisko wyraził także w swojej linii orzeczniczej Sąd Najwyższy, dodatkowo podkreślając szczególne znaczenie przedmiotowej zasady dla procesu legislacyjnego³¹⁵.

Aktualnie, stanowienie prawa w odniesieniu do omawianej reguły legislacyjnej jawi się jako wyjątkowo problematyczne zadanie. Z jednej bowiem strony prawo powinno ulegać maksymalnej stabilizacji, ażeby zapewnić jego odbiorcom, szczególnie niebędącym profesjonalnymi uczestnikami obrotu prawnego, poczucie bezpieczeństwa, skutkujące pewnością w podejmowaniu decyzji wywołujących różnego rodzaju skutki prawne. Z drugiej zaś strony, wspomniany już we wstępie, stale postępujący rozwój technologii oraz stanowiąca jego nieodzowny element wszechstronna digitalizacja zarówno prywatnych, jak i publicznych sfer życia, niejako wymusza na ustawodawcy tworzenie takich regulacji, które będą na tyle elastyczne, aby sprostać tym wyzwaniom. W tym kontekście proces legislacyjny powinien przebiegać w taki sposób, aby w jego efekcie powstawały unormowania cechujące się swoistą kompromisowością. Do wypracowania takich rozwiązań prawnych niezbędny jest zatem

³¹¹G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22, str. 472.

³¹²Por. postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r., sygn. 216/04, OTK ZU 2006, seria B, nr 2 poz. 87.

³¹³Por. wyrok TK z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 11, poz. 140.

³¹⁴Por. orzeczenia TK z 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52.

³¹⁵Por. wyroki SN z dnia 14 lutego 1991 r., sygn. I PRN 1/91, OSNC 1992, nr 11; z dnia 26 lipca 1991 r., sygn. I PRN 34/91, LEX nr 10905.

udział nie tylko teoretyków prawa, ale także podmiotów, które na wielu poziomach są jego wykonawcami. Warto podkreślić, że w świetle zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przy tworzeniu nowych, ale także modyfikacji obowiązujących regulacji, muszą zostać uwzględnione użytkowe aspekty ich funkcjonowania, albowiem projektowanie norm z góry niedających się stosować w praktyce jest w swej istocie bezprzedmiotowe.

Analizując cechy charakterystyczne, jakimi powinny zostać obdarzone rozwiązania prawne, aby zasługiwać na miano dobrego prawa, niewątpliwie na pierwszy plan wysuwa się ich funkcja gwarancyjna w odniesieniu do bezpieczeństwa, zarówno w aspekcie obrotu prawnego, jak i codziennego funkcjonowania obywateli. W tym względzie, doświadczenie służb mundurowych bez wątpienia można uznać za cenne źródło wiedzy, które należy wziąć pod uwagę już na etapie koncepcyjnym tworzenia prawa.

III. Zasada względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści obowiązującego prawa

Realizacja analizowanej zasady oznacza nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji kwalifikowanych jako tzw. formalne aspekty zasady państwa prawnego. Pełnią one swoistą przeciwwagę dla drugiej, niezwykle istotnej z punktu widzenia omawianego tematu, a powszechnie uznawanej i także wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści obowiązującego prawa³¹⁶. Jej granice wyznacza założenie, że dla stwierdzenia zgodności z Konstytucją aktu prawnego, niezbędne jest zachowanie w procesie jego tworzenia reguł, które zapewnią zarówno prawidłowość materialną, jak i kompetencyjną oraz proceduralną jego przyjęcia. Nakazuje ona także szczególną ostrożność przy ingerowaniu ustawodawcy w najbardziej istotne dla poszczególnych gałęzi prawa akty, jak kodeksy, które powinny cechować stabilność i trwałość³¹⁷.

Jak powiedział dr Janusz Kochanowski pełniąc funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich, bezpieczeństwo prawne jednostki, które w sposób nierozzerwalny łączy się z pewnością prawa należy rozumieć jako umożliwienie przewidywalności działań organów państwa, a także prognozowania własnych działań obywatela. Nie należy tego interpretować wyłącznie jako przejawu bezdusznego legalizmu, lecz należy rozumieć jako warunek

³¹⁶Por. wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 04/09, OTK-A. 2009, nr 9, poz. 134.

³¹⁷Por. wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU 2008, nr 7A, poz. 124.

konieczny wolności obywatela w państwie, bowiem poprzez przewidywanie i dokonywanie wyborów w oparciu o pewną wiedzę na temat obowiązującego prawa może on sprawnie organizować swoje sprawy życiowe i przyjmować odpowiedzialność za własne decyzje³¹⁸. Reguły przyzwoitej legislacji wyznaczają zatem pewien standard działalności prawotwórczej, którego spełnienie idzie w parze z akceptacją materialnych treści prawa tworzonego przez ustawodawcę³¹⁹. Jak słusznie zauważył TK, ustawodawca, w razie dokonywania kolejnych zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia stosunków prawnych, które ukształtowały się przed dokonaniem pod rządami danych przepisów w uprzednim brzmieniu. Choć nakaz ochrony interesów w toku (pewność prawa) nie ma charakteru bezwzględnego, ma jednak szczególnie kategoryczny charakter, szczególnie w przypadku określenia przez ustawodawcę pewnych ram czasowych, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie według z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że nie zostaną one zmienione, a jednocześnie dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie i jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia³²⁰.

IV. Model udziału służb mundurowych w procesie stanowienia prawa

Mając na uwadze powyższe, można zbudować tezę o dualistycznym modelu udziału służb mundurowych w procesie legislacyjnym. Wspomniany model będzie opierał się na dwóch zasadach partycypacji służb przy tworzeniu prawa. Z jednej strony będą one występowały jako inicjator i źródło wiedzy o potrzebach zmian, z drugiej zaś będą się jawiły pod postacią aktywnego uczestnika prac legislacyjnych. W dalszej części niniejszego opracowania nastąpić omówienie wskazanych aspektów udziału służb mundurowych w procesie legislacyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem ich wymiaru praktycznego.

Odnosząc się do pierwszego modelu udziału służb mundurowych w procesie tworzenia prawa, czyli inicjowania i stanowienia źródła wiedzy o potrzebach zmian, należy wyraźnie podkreślić, że służby mundurowe czynnie uczestniczą w stosownym zakresie

³¹⁸ Wystąpienie dr Janusza Kochanowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich na konferencji naukowej „*Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa*”, str. 2, dostępnego na stronie internetowej: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1165502902.pdf> (dostęp na dzień 10.04.2017 r.).

³¹⁹ G. Koksawicz, *Zasada określoności (...)*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22, str. 473.

³²⁰ Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015, <http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje> (dostęp na dzień 11.06.2017 r.), str. 35. Por. wyroki TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29 i z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 70.

w pracach nad aktami prawnymi już od samego ich początku. Chodzi tutaj nie tylko o akty prawne z zakresu szeroko rozumianego prawa karnego, ale także wszelkie regulacje związane z obronnością, przepływem ludności, organizacją imprez masowych i różnego rodzaju zgromadzeń, a także przetwarzaniem i przechowywaniem danych w ramach właściwych systemów teleinformatycznych. Z uwagi na fakt, że służby mundurowe należą do grupy podmiotów, które są także odbiorcami stanowionego prawa, a zatem stosują uchwalone przepisy w praktyce, także w bezpośrednim kontakcie z obywatelami, posiadają one wiedzę, która dla legislatora jest bezcenna. Twórcy regulacji zajmują się jedynie sferą teoretyczną, a co za tym idzie, wiedza płynąca z praktyki jest dla nich dostępna jedynie poprzez współpracę z podmiotami, które prawo traktują w sposób użytkowy. Funkcjonariusze służb mundurowych, mając doświadczenie płynące ze stosowania właściwych przepisów, mogą z łatwością dostrzec, które rozwiązania funkcjonują prawidłowo, a które wymagają korekt i usprawnień. Stąd kierowane przez nich uwagi w procesie prac nad daną ustawą czy rozporządzeniem stanowią ważne źródło wiedzy i zdecydowanie wpływają na poprawę jakości uchwalanego prawa, szczególnie w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa rozumianej jako obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż służby mundurowe w zakresie realizowanych zadań mają obowiązek agregowania różnego rodzaju danych. Bardzo często na ich podstawie możliwe jest precyzyjne dokonanie oceny skutków regulacji prawnej danej kategorii spraw oraz określenie wpływu utworzenia nowego prawa, czy też znowelizowania już istniejących unormowań na kluczowe dla funkcjonowania państwa obszary. Prowadzone przez służby mundurowe rejestry oraz akty prawne regulujące przedmiotowe kwestie są także niejednokrotnie silnie związane z implementacją prawa międzynarodowego i unijnego na gruncie krajowym, a ich ukształtowanie w sposób istotny przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa wspólnotowego.

W związku poczynionymi w tej materii uwagami, można wysnuć wniosek, że pośrednio rolą służb mundurowych jest komunikowanie niezbędnych modyfikacji prawnych z perspektywy praktyki. Funkcjonariusze służb mundurowych, jako podmioty realizujące normy zawarte w przepisach prawa są w stanie na bieżąco analizować ich funkcjonowanie, a tym samym sygnalizować istniejące luki prawne, informować o obszarach nieuregulowanych oraz wskazywać unormowania wymagające usprawnienia.

Drugi aspekt udziału służb mundurowych w tworzeniu prawa przejawia się w postaci aktywnego uczestnictwa w pracach legislacyjnych. Na etapie prac nad tekstem danego aktu

prawnego, przedstawiciele służb mundurowych są niejednokrotnie zapraszani do udziału w pracach grup roboczych czy komitetów uzgodnieniowych. Kierowane są też do nich zapytania o zajęcie stanowiska w zakresie właściwości w odniesieniu do proponowanych w danym akcie prawnym rozwiązań. Ponadto, już po pierwotnym skonstruowaniu tekstu aktu prawnego, na etapie uzgodnień międzyresortowych, z uwagi na podległość poszczególnym ministrom, służby mundurowe mogą kierować swoje uwagi i zastrzeżenia do projektowanych regulacji, w myśl stania na straży granic zasady swobody ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści obowiązującego prawa oraz zgłaszania rozwiązań, które pozwolą tworzyć prawidłowe i zgodne z ustawą zasadniczą oraz regułami współżycia społecznego prawo.

Na marginesie należy dodać, że zasada demokratycznego państwa prawnego, czyli, jak już wspomniano, zasada zasad, dotyczy nie tylko trybu i formy stanowionego prawa, ale także całego procesu stosowania prawa, szczególnie wykładni prawa³²¹. Oznacza to konstytucyjny nakaz skierowany do ustawodawcy precyzyjnego określenia w ustawie granic koniecznej interwencji państwa w sferę prywatności obywateli³²². Z uwagi na to, także w tym aspekcie służby mundurowe odgrywają szczególną rolę w procesie legislacyjnym, bowiem aktywnie uczestnicząc czy to w pracach nad redagowaniem tekstu prawnego, czy też w obradach zespołów międzyresortowych, mają wpływ na ustalenie poziomu ingerencji ustawodawcy w życie obywateli ze względu na funkcję gwarancyjną, jaką pełnią w stosunku do społeczeństwa, przejawiającą się m.in. w obowiązku, kiedy to możliwe, zabierania głosu w kwestii nowostanowionego, a także nowelizowanego prawa.

Wnioski końcowe

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy skonstatować, iż służby mundurowe, uczestnicząc w procesie legislacyjnym, stanowią jeden z podmiotów czuwających nad przestrzeganiem konstytucyjnych zasad prawodawczych. Ich udział jest niewątpliwie istotnym elementem procesu legislacyjnego, który wywiera znaczący wpływ na jakość oraz zakres stanowionego prawa. Zarówno jako inicjator i źródło wiedzy o potrzebach zmian, jak i w roli aktywnego uczestnika prac legislacyjnych, przedstawiciele służb mundurowych ze swoją wiedzą i doświadczeniem wnoszą niezwykle cenny wkład w zakresie stanowienia regulacji prawnych. Z tej perspektywy ich udział w procesie legislacyjnym jawi się jako

³²¹Zob. po raz pierwszy TK w wyroku z dnia 27 listopada 1997 r., sygn. U11/97, OTK ZU 1997, nr 5- 6, poz. 67; podobnie SN w orzeczeniu z dnia 5 marca 2002 r., sygn. I CKN 1079/00; LEX nr 5513.

³²²Zob. wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU 2005, seria A, nr 6, poz. 64.

niezwykle istotny element przestrzegania porządku konstytucyjnego, szczególnie w świetle wypracowanych przez TK zasad ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści obowiązującego prawa. Podsumowując, należy zatem podkreślić znaczenie służb mundurowych dla procesu stanowienia prawa jako strażnika tworzenia poprawnych i efektywnych regulacji.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (tekst ujedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946).
- 2) Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. Poz. 283).

Orzecznictwo:

- 1) Wyrok SN z dnia 14 lutego 1991 r., sygn. I PRN 1/91, OSNC 1992, nr 11.
- 2) Wyrok SN z dnia 26 lipca 1991 r., sygn. I PRN 34/91, LEX nr 10905.
- 3) Orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10.
- 4) Orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52.
- 5) Wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU 1997, nr 5- 6, poz. 67.
- 6) Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29.
- 7) Orzeczenie SN z dnia 5 marca 2002 r., sygn. I CKN 1079/00; LEX nr 5513.
- 8) Postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r., sygn. 216/04, OTK ZU 2006, seria B, nr 2 poz. 87.
- 9) Wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU 2005, seria A, nr 6, poz. 64.
- 10) Wyrok TK z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn.. K 45/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 11, poz. 140.
- 11) Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 70.

- 12) Wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU 2008, nr 7A, poz. 124.
- 13) Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 04/09, OTK-A. 2009, nr 9, poz. 134.

Literatura:

- 1) Garlicki L. (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz*, t. V, red., Warszawa 2007.
- 2) Gracel J., *Czwarta rewolucja przemysłowa: zmiana już tu jest*, Harvard Business Review Polska, 2015.
- 3) Hermann M., Otto B., Pentek T., *Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios: A Literature Review*.
- 4) Kochanowski J., *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa*.
- 5) Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22.
- 6) Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- 7) Pułło A., *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” z. 7/2003.
- 8) Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, <http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje> (dostęp na dzień 11.06.2017 r.), str. 7.
- 9) Sokolewicz W. (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.

Rozdział XII

Wartości i normy etyczne pracownika administracji publicznej

Składanek Bartłomiej³²³

An employee of the public administration, including employee self-government, should act in accordance with accepted ethical principles and through the prism of these principles to understand the importance of their role in society. It should also have a good knowledge of the rules of professional ethics of officer, administration and cultural norms and values resulting from the organizational culture. The need for administrative ethics stems from the very nature of the organization, which are a necessary component of ethical decision and judgments. Professional ethics officials serve essentially to protect the rights and interests of the petitioners. Developing ethical awareness of employees, leading to increased customer confidence and institutional partners office.

Wstęp

Etyka jest to nauka o moralności, która zajmuje się opisem, analizą i wyjaśnieniem rzeczywiście istniejącej moralności i ustaleniem dyrektyw moralnego postępowania. Etyka to także ogół zasad i norm postępowania, które obowiązują w danej społeczności. Zwiększenie wiedzy etycznej i rozwój etyki powiązane jest z postępującym procesem socjalizacji oraz podziałem zajęć, pracy a także zatrudnień podejmowanych przez ludzi. Postęp współczesnej cywilizacji oraz zwiększanie się aktywności człowieka wywołało problem etyk zawodowych³²⁴.

Etyka zawodowa to ogół zasad i norm, które określają w jaki sposób, z moralnego punktu widzenia, powinni zachowywać się przedstawiciele danego zawodu. Etyki zawodowe wpłątane są często w relacje między dobrem indywidualnym ludzi, którzy podejmują daną aktywność, a dobrem społecznym. Tradycyjne etyki zawodowe są dziedziną etyki normatywnej, dlatego też zawsze są związane z zobowiązaniami, powinnościami i często

³²³ Składanek Bartłomiej – student IV roku Administracji i II roku Prawa na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

³²⁴ M. Król, *Etyka zawodów prawniczych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 2-3.

rygorystycznymi procedurami postępowania³²⁵.

W wąskim znaczeniu etyka zawodowa to zespół norm i zobowiązań, które są wymagane od pracowników administracji publicznej. Określają one, m.in. jak powinien postępować moralnie (faktycznie) przedstawiciel danego zawodu w sytuacjach typowych i nietypowych. Sytuacje typowe to takie, które określane są normami postępowania moralnego, co sprowadza się czasami do procedur. Sytuacje nietypowe natomiast są określane zalecanymi sposobami myślenia utrwalonymi w przekonaniach moralnych. Treść i sposób kształtowania etyki zawodowej oraz wartości i normy etyczne pracownika administracji publicznej są ściśle powiązane z panującą w społeczeństwie moralnością a także z aktualnymi warunkami społecznymi i politycznymi³²⁶.

Artykuł poświęcony został omówieniu wartości i norm etycznych pracownika administracji publicznej, w tym pracownika samorządowego. Omówiono jak powinien postępować pracownik administracji publicznej, zasady etyczno-moralne oraz znaczenie pełnionej roli społecznej. Zwrócono uwagę na znajomość zasad etyki zawodowej urzędnika, kulturę administrowania oraz normy i wartości wynikające z kultury organizacyjnej. Omówiono również potrzebę etyki administracyjnej wynikającej z samej natury organizacji, której koniecznym składnikiem są etyczne rozstrzygnięcia i osądy, a także świadomość etyczną pracowników, która powinna prowadzić do zwiększenia zaufania klientów i partnerów instytucjonalnych urzędu.

I. Podstawowe wartości i normy etyczne dla pracowników administracji publicznej

Do podstawowych wartości etycznych, wspólnych dla wszystkich pracowników administracji, bez względu na zajmowane stanowiska, można zaliczyć:

- uczciwość;
- lojalność;
- profesjonalizm;
- otwartość;
- wiarygodność;
- szacunek do innych ludzi;
- prawość;

³²⁵ Ibidem, s. 5-6.

³²⁶ <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/etyka-w-sluzbie-publicznej.html> [dostęp: 27.06.2015r.].

- oszczędność.

Wartości te mogą i powinny być pomostem, który łączy urząd z obywatelem oraz pracowników administracji. Dzięki realnemu wszczepieniu tych zasad możliwe stanie się odbudowanie społecznego zaufania urzędników oraz zwiększenie skuteczności administracji.

Inne przykłady ujęcia norm etycznych pracownika administracji publicznej to m.in.:

- traktowanie pracy na stanowisku publicznym jako służba ludziom, nie zaś jako panowanie nad ludźmi;
- przestrzeganie obowiązującego prawa stanowionego i moralnego;
- kierowanie się w swoim postępowaniu zasadą realizowania na stanowisku publicznym dobra wspólnego;
- szanowanie godności wszystkich ludzi oraz godne zachowywanie się zarówno w miejscu pracy, jak i poza miejscem pracy;
- niesprzeniewierzenie się piastowanemu urzędowi;
- niedemoralizowanie innych własnym postępowaniem;
- eliminowanie despotyzmu i bezwzględności w kontaktach z ludźmi;
- przyczynianie się do wzrostu zaufania obywateli do państwa;
- traktowanie wszystkich sprawiedliwie oraz niedyskryminowanie nikogo z jakiegokolwiek przyczyny;
- ochrona życia każdego człowieka, ochrona każdego obywatela, jego prawni wolności;
- okazywanie wspólnoty z innymi, wspomaganie ubogich;
- ochrona tradycji, kultury dziedzictwa własnego narodu i jego tożsamości;
- nienadużywanie pastowanego stanowiska publicznego w żadnej formie i w żadnych okolicznościach dla własnych lub cudzych, partykularnych korzyści, bądź bezinteresowny i bezstronny;
- nierozpowszechnianie nieprawdziwych informacji;
- bycie lojalnym wobec przełożonych i podwładnych;
- bycie skromnym, unikanie pychy;
- unikanie zachowań, które mogłyby wzbudzić podejrzenie o wyróżnianie jakiejś osoby lub grupy;
- unikanie zachowań, które mogłyby umożliwić innym ludziom dojście do wniosku o niemożności uznania charakteru pracownika za nieskazitelny;
- zachowanie umiaru i oględności w wypowiedziach publicznych, bycie dyskretnym, niedemonstrowanie swego osobistego stosunku do załatwianych spraw;

- niereklamowanie swojej publicznej funkcji;
- bycie opanowanym i taktownym, zachowanie powagi koniecznej do sprawowania urzędu publicznego;
- niepodejmowanie żadnych innych zajęć dodatkowych, które kolidowałyby z piastowanym urzędem publicznym, niepodejmowanie żadnej działalności, dla wykonywania której mogłyby być wykorzystane przez pracownika informacje uzyskane w toku sprawowania urzędu;
- unikanie obraźliwych wyrażen w wypowiedziach publicznych, nieposługiwanie się groźbą ścigania karnego lub dyscyplinarnego;
- sprawowanie powierzonego urzędu publicznego wedle najlepszej wiedzy i woli, z należytą uczciwością, sumiennością i gorliwością.

W praktyce normy te są w różny sposób naruszane, prowadząc przez to do patologicznych zachowań służby publicznej³²⁷.

II. Wartości, które wpływają na zachowanie pracowników

Sprawowanie funkcji przez pracownika w administracji publicznej wiąże się bezpośrednio z wykonywaniem władzy nad obywatelami. Wielokrotnie praca ta związana jest z wydawaniem dotyczących ich decyzji, regulowaniem dostępu do dóbr rzadkich, wydawaniem zgody, pozwoleń oraz dokumentów. Pracownik administracji publicznej, jak każdy obywatel pragnie zachowywać się godnie, w sposób etyczny, zgodnie z ogólnie przyjętymi normami postępowania. Narażony jest jednak na pokusy uzyskania jakiejś korzyści. Często powoduje to szukanie akceptacji społecznej dla swoich nieetycznych działań. Znajdując wiarygodne usprawiedliwienie, uspokaja swoje sumienie (tłumacząc np. „wszyscy tak robią”). Żeby działania nieetyczne zostały przerwane, nie mogą one znajdować akceptacji społecznej – po to by proceder dostarczania usprawiedliwień mógł zostać ukrócony³²⁸.

Obywatele oczekują ze funkcjonariusze publiczni, urzędnicy, politycy będą przestrzegać standardów etycznych w sposób bardziej rygorystyczny niż inne grupy zawodowe oraz że będą działać na rzecz interesu społecznego. Czyny osób, które pełnią

³²⁷ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 217.

³²⁸ M. Kosewski, *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 377-403.

funkcje społeczne związane ze sprawowaniem władzy powinny być zawsze jawne i czyste, nie może być żadnych wątpliwości. Standardy te dotyczące funkcjonariuszy publicznych są w oczekiwaniu społecznym bardziej restrykcyjne niż te, które odnoszą się do innych grup społecznych. np. prywatnych przedsiębiorców³²⁹.

Administracja publiczna nieustannie zмага się z problemami niewłaściwego zarządzania kadrami, braku odpowiednich i skutecznych narzędzi motywacyjnych, nieefektywnej rekrutacji powodującej niewłaściwą alokację urzędników oraz brakiem przejrzystości w dostępie do informacji publicznej. W jednym z ostatnich raportów z monitoringu mechanizmów przeciwdziałania korupcji w Polsce zwrócono uwagę na różnice wysokości wynagrodzeń między urzędami³³⁰. O wysokości pensji powinna decydować wartość pracy, a nie znalezienie się w odpowiednim urzędzie. W raporcie możemy znaleźć informacje na temat występowania klientyzmu politycznego³³¹.

Należy również zwrócić uwagę na bardzo ważny problem, jakim jest korupcja. Przez korupcję rozumiemy żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej należnej korzyści lub obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, niezależną korzyść lub obietnicę³³². Zjawisko korupcji jest m.in. rezultatem, a także symptomem wad strukturalnych systemu politycznego, gospodarczego, zwłaszcza zaś złego funkcjonowania instytucji publicznych. Rozpoznanie i naprawa struktur społecznych odpowiedzialnych za korupcję jest pierwszym krokiem do ograniczenia tego zjawiska i sprawienia, że wszyscy funkcjonariusze administracji publicznej – a chociażby zdecydowana większość – będą zachowywać się zgodnie ze standardami etycznymi. Zachowanie etyczne zawsze powinno być rozpatrywane w kontekście społecznym, kulturowym, politycznym oraz ekonomicznym. Etyka zachowania funkcjonariusza zależy od natury jego samego, wyznawanych wartości grupowych, narodowych, a także religijnych i filozoficznych³³³.

³²⁹ Z. Krzemiński, *Etyka adwokacka. Teksty, orzecznictwo, komentarz*, wyd. Wolters Kluwer, Zakamycze 2006, s. 35-40.

³³⁰ A. Kobylińska, Makowski, Solona-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

³³¹ J. Czaputowicz, *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 11-12.

³³² Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dz.U. 2004 nr 244 poz. 2443.

³³³ P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 33

W administracji występują formy patologii, które związane są z obrotem publicznym pieniędzy oraz formy związane ze słabością struktur organizacyjnych administracji. Prowadzą one do nieefektywnej pracy i marnotrawstwa zasobów publicznych. Brak uczciwości i rzetelności ma odniesienie nie tylko do kwestii moralnych, lecz także do kwestii efektywności administracji i jej zdolności do strategicznego działania w interesie społeczeństwa. Administracja rzetelna i wolna od korupcji ma większe szanse na efektywne, racjonalne i etyczne działanie³³⁴.

Patologia w najwyższym stopniu związana jest z korupcją, która pojawia się, gdy funkcjonariusz ma strukturalną możliwość arbitralnego rozstrzygania w sprawach publicznych. Zagrożenie korupcji narasta, kiedy mamy do czynienia z brakiem przejrzystości, złym prawem oraz działaniami nieformalnymi. Problemy organizacji publicznych są efektem wadliwych rozwiązań strukturalnych i organizacyjnych, błędnych procedur funkcjonowania administracji, skutkiem czego jest niewrażliwość na potrzeby obywateli i nieefektywne wykorzystywanie zasobów. Zadaniem funkcjonariuszy administracji publicznej winno być tworzenie rzetelnego państwa i efektywnego systemu społecznego ochrony przed patologiami³³⁵.

III. Kodeksy postępowania

Kodeks Etyki Służby Cywilnej

Służba publiczna musi wykazać swoją kompetencję, aby obywatele mieli do niej zaufanie. Powinna się ona wyrażać w przygotowaniu zawodowym i moralnym do powierzonych jej zadań. Nie może być mowy o służbie publicznej bez zasad, bez moralności i ocen etycznych. W celu ustanowienia standardów postępowania, których powinni przestrzegać funkcjonariusze administracji publicznej oraz wspomagania ich w prawidłowym wypełnianiu tych standardów, w zgodzie z oczekiwaniami społecznymi i obywatelskimi ustanowiono Kodeks Etyki Służby Cywilnej³³⁶.

Uchwalając Kodeks Etyki Służby Cywilnej wzięto pod uwagę zarówno przepisy Konstytucji RP³³⁷ a konkretnie art. 153 ust. 1, jak i postanowienia ustawy o służbie

³³⁴ Ibidem, s. 34-35.

³³⁵ J. Czaputowicz, *Etyka w służbie publicznej*, ..., op.cit., s. 11-14.

³³⁶ Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z 11.10.2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, M.P. Nr 46, poz. 683.

³³⁷ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – *Konstytucja RP*, t. jedn., Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946 ze zm.

cywilnej³³⁸ oraz konieczność ich pełnej realizacji w praktyce działania korpusu służby cywilnej, w celu ustanowienia standardów postępowania, których powinni przestrzegać urzędnicy i pracownicy służby cywilnej oraz wspomagania ich w prawidłowym wypełnianiu tych standardów, w zgodzie z oczekiwaniami społecznymi i obywatelskimi³³⁹.

Członek korpusu służby cywilnej traktuje pracę jako służbę publiczną, zawsze ma na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej ustrój demokratyczny oraz chroni uzasadnione interesy każdej osoby, a szczególnie:

- działa tak, aby jego działania mogły być wzorem praworządności i prowadziły do pogłębienia zaufania obywateli do państwa i jej organów;
- pamięta o służebnym charakterze własnej pracy, wykonuje ją z poszanowaniem godności innych i poczuciem własnej godności;
- pamięta, że swoim postępowaniem daje świadectwo o Rzeczypospolitej Polskiej i jej organach oraz współtworzy wizerunek służby cywilnej;
- przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska.

Kodeks Etyczny Służby Cywilnej stanowi, że członek korpusu służby cywilnej wykonuje obowiązki rzetelnie, a szczególnie:

- pracuje sumiennie, dążąc do osiągnięcia najlepszych rezultatów swej pracy i mając na względzie wnikliwie oraz rozważnie wykonywanie powierzonych mu zadań;
- jest twórczy w podejmowaniu zadań, a wyznaczone obowiązki realizuje aktywnie, z najlepszą wolą;
- nie uchyla się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie;
- w rozpatrywaniu spraw nie kieruje się emocjami, jest gotów do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji;
- dotrzymuje zobowiązań, kierując się prawem i przewidzianym trybem działania;
- racjonalnie gospodaruje majątkiem i środkami publicznymi, z dbałością o nie i będąc gotowy do rozliczenia swoich działań w tym zakresie;
- jest lojalny wobec urzędu i zwierzchników, gotów do wykonywania służbowych poleceń, mając przy tym na względzie, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka.

³³⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 379 ze zm.

³³⁹ <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/etyka-w-sluzbiepublicznej.html> [dostęp: 27.05.2017r].

Kodeks Etyki Służby Cywilnej nawiązując do podstawowych obowiązków związanych z udziałem w szkoleniach i własnym doskonaleniem, podkreśla, że członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój własnych kompetencji, a szczególnie:

- rozwija wiedzę zawodową, potrzebną do jak najlepszego wykonywania pracy w urzędzie;
- dąży do pełnej znajomości aktów prawnych oraz wszystkich faktycznych i prawnych okoliczności spraw;
- jest gotów do wykorzystania wiedzy zwierzchników, kolegów i podwładnych, a w przypadku braku wiedzy specjalistycznej – do korzystania z pomocy ekspertów;
- dba o jakość merytoryczną w wykonywaniu wspólnych zadań administracyjnych i o dobre stosunki międzyludzkie.

Realizacja zasady bezstronności w wykonywaniu zadań państwa i obowiązków przez członka służby cywilnej realizowana ma być głównie poprzez:

- niedopuszczanie do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym;
- niepodjęcie żadnych prac ani zajęć które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- nieprzyjmowanie w żadnej formie zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową;
- w prowadzonych sprawach administracyjnych równe traktowanie wszystkich uczestników, nie ulegając żadnym naciskom i nie przyjmując żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy lub przynależności;
- nieprzyjmowanie od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści materialnych ani osobistych;
- szanowanie prawa obywateli do informacji, mając na względzie jawność działania administracji publicznej, dochowując przy tym tajemnicy ustawowo chronionej.

Kodeks zawiera określone standardy zachowania się członków korpusu służby cywilnej, podkreślające wagę wykonywanych zadań na rzecz państwa, podkreśla służebną rolę administracji i wskazuje na charakter służby cywilnej w jej strukturach jako służby publicznej. Rozwija konstytucyjne pojęcie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i apolitycznego wykonywania zadań państwa³⁴⁰.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji

³⁴⁰ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, op.cit., s. 162-165.

Podobne zalecenia jak Kodeks Etyki Służby Cywilnej dla funkcjonariuszy administracji publicznej daje Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który nie ma charakteru kompleksowej regulacji. Opisuje on standardy właściwego zachowania funkcjonariuszy do obywateli. Jest to akt mający przyczynić się do praworządnego działania administracji publicznej i życzliwego odnoszenia się do obywateli. Wymienić można pięć zasad, na których się opiera: praworządność, niedyskryminowanie, współmierność, obiektywność oraz konsekwentne działanie zgodne z oczekiwaniami³⁴¹.

Zgodnie z zasadą praworządności urzędnik korzysta z uregulowań i procedur zapisanych w prawnych przepisach UE. Funkcjonariusz administracji zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów pojedynczych osób posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi.

W Kodeksie Dobrej Administracji podkreślany jest zakaz wszelkiej dyskryminacji i obowiązek równego traktowania znajdujących się w tej samej sytuacji, a w razie nierównego z konieczności potraktowania funkcjonariusz musi wskazać, co zadecydowało i usprawiedliwia zaistniałe różnice w rozstrzygnięciach. Funkcjonariusz zobowiązany jest do unikania wszelkich zróżnicowań ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub preferencje seksualne³⁴².

Kodeks Dobrej Administracji zaznacza obowiązek zbadania przed podjęciem decyzji ograniczającej określone prawa, czy jej zastosowanie jest odpowiednie do obranego celu. Funkcjonariusz powinien w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. W toku podejmowanych decyzji powinien zwrócić uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego. Wskazane postanowienia określają zasadę współmierności w stosowaniu środków w celu uzyskania zamierzonego celu. Cele te formułuje często ustawodawca, niekiedy czyni to w preambule ustawy, a niekiedy zawarte są one w uzasadnieniu projektu ustawy i dyskusji nad tym projektem w parlamencie³⁴³.

Funkcjonariusz winien zawsze działać bezstronnie i niezależnie, nie ulegać wpływom

³⁴¹ T. Romer, M. Najda, *Etyka dla sędziów. Rozważania*, wyd. Wolters Kluwer, Łódź 2007, s. 102-105.

³⁴² <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/pracownik-samorzadowy-powinien-dzialac-zgodnie-z-etyczno-moralnymi-zasadami> [dostęp: 27.05.2017 r.].

³⁴³ Ibidem.

środowiskowym, politycznym, towarzyskim czy rodzinnym. Powinien wyłączyć się z postępowania, jeśli jego w nim udział może powodować choćby pośrednie przypuszczenia o zainteresowaniu materialnym jego bliskich³⁴⁴.

Kodeks podkreśla nakaz uprzejmego i życzliwego odnoszenia się do osób, z którymi służbowo się spotyka, gotowość świadczenia pomocy, wskazywania zainteresowanym właściwych osób lub instytucji, jeśli sprawa, z którą się zwrócono, nie należy do jego kompetencji. Bardzo wyraźnie eksponuje usługodawczą funkcję administracji i urzędników. Zobowiązuje funkcjonariuszy do przeproszania i pomocy w przeciwdziałaniu skutkom popełnienia przez nich błędów łączących się z prawami i interesami jednostki. Daje nakaz potwierdzenia w ciągu dwóch tygodni otrzymania pisma od interesanta, jeżeli w tym czasie nie otrzyma on merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi. Równocześnie w odpowiedzi lub potwierdzeniu odbioru istnieje obowiązek podania nazwiska i numeru telefonu urzędnika zajmującego się daną sprawą wraz ze stanowiskiem służbowym. Zasada uprzejmości i życzliwości wiąże się ściśle ze służebną rolą administracji³⁴⁵.

Przepisy zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji mają na celu przeciwdziałania nadużywaniu władzy i dowolności, gdy przepisy prawa materialnego nie zawierają wyraźnych postanowień, które wiążą organy administracji. Organ działający w granicach uznania ma obowiązek załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu, które wynikają z przyznanych mu uprawnień i środków³⁴⁶. Wskazania Kodeksu Dobrej Administracji odgrywają pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz stanowią gwarancję skuteczniejszej ochrony praw obywateli³⁴⁷.

Podsumowanie

Podsumowując, wzorowy funkcjonariusz administracji publicznej powinien wykazywać się takimi cechami jak: lojalność, uczciwość, profesjonalizm, wiarygodność, otwartość. Wartości te mogą i powinny łączyć urząd z obywatelem oraz pracowników

³⁴⁴ <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/pracownik-samorzadowy-powinien-dzialac-zgodnie-z-etyczno-moralnymi-zasadami> [dostęp: 27.05.2017 r.].

³⁴⁵ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...* op.cit., s. 162-165.

³⁴⁶ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007, s.17-18.

³⁴⁷ <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/etyka-w-sluzbie-publicznej.html> [dostęp: 27.05.2017 r.].

administracji. Dzięki realnemu wpojeniu tych zasad możliwe stanie się odbudowanie społecznego zaufania urzędników oraz zwiększenie skuteczności administracji. Kodeks etyczny powinien być jednym z podstawowych źródeł służących harmonizacji postępowania pracowników administracji publicznej z powszechnie uznawanymi wartościami i normami etycznymi. Powinien służyć budowaniu efektywnej i przejrzystej administracji publicznej drogą kształtowania właściwych relacji funkcjonariuszy z obywatelami oraz podnoszeniu jakości prac w administracji. Pozwala na eliminowanie zachowań nieetycznych, wynikających często z braku odpowiedniej wiedzy, z nieuświadomienia skutków swojego postępowania przez funkcjonariuszy. Pamiętać trzeba, że kodeks jest tylko jednym z narzędzi podnoszenia poziomu etycznego. Pozytywny efekt zostaje wzmocniony przez szkolenia, przywództwo etyczne, system selekcji i rekrutacji. Kodeks etyczny ma na celu rozwój zasad etycznych, a nie ich zastąpienie. Powinien stanowić wzór w przekształcaniu administracji.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP (t. jedn., Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 379 ze zm.).
- 3) Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. 2004 nr 244 poz. 2443).
- 4) Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z 11.10.2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. Nr 46, poz. 683).

Literatura:

- 1) Czaputowicz J., *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.
- 2) Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- 3) Kobylińska A., Makowski G., Solona-Lipiński M., *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- 4) Kosewski M., *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- 5) Król M., *Etyka zawodów prawniczych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011.
- 6) Krzemiński Z., *Etyka adwokacka. Teksty, orzecznictwo, komentarz*, wyd. Wolters Kluwer, Zakamycze 2006.
- 7) Romer T., Najda M., *Etyka dla sędziów. Rozważania*, wyd. Wolters Kluwer, Łódź 2007.
- 8) Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

- 9) Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.

Netografia:

- 1) <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/etyka-w-sluzbie-publicznej.html> [dostęp: 27.05.2017r.].
- 2) <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/pracownik-samorzadowy-powiniendzialac-zgodnie-z-etyczno-moralnymi-zasadami> [dostęp: 27.05.2017 r.].

Rozdział XIII

Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego

Składanek Bartłomiej³⁴⁸

This article discusses the problems of performing tasks in local self-government units at the level of municipalities, poviats and self-governmental voivodships. It outlines the scope of tasks assigned to them and commissioned by the municipality, the county and the self-government of the voivodeship, and the legal and organizational forms of the tasks performed. Own tasks are included in self-government laws, while tasks assigned to the government administration result from other laws or signed agreements.

Wstęp

Samorząd terytorialny stanowi jedną z podstawowych instytucji prawno-ustrojowych. Zasady regulacji samorządu zawarte są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, a także w ustawach zwykłych i aktach prawa miejscowego. Są to źródła prawa usytuowane na kilku szczeblach hierarchii źródeł prawa, odpowiednio do organizacji polskiego systemu źródeł prawa. Zakres regulacji konstytucyjnych wraz z ustawodawstwem zwykłym tworzą ramy prawne funkcjonowania terytorialnych związków samorządowych. Samorząd terytorialny pomaga państwu w realizacji zadań publicznych, poprzez przejęcie części z nich wraz z możliwością podejmowania samodzielnych decyzji. W znaczeniu prawnym samorząd wykonuje zadania administracji państwowej w sposób zdecydowany, jak również na własną odpowiedzialność poprzez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie realizowania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej. Podmiotami samorządu terytorialnego są obywatele zamieszkujący określone terytorium, zorganizowani w terytorialny związek samorządowy. Ustrój samorządu terytorialnego jest zależny od uwarunkowań społecznych oraz gospodarczych w państwie. Umocnienie oraz rozwój idei samorządności i instytucji samorządu terytorialnego zależne są od właściwego kierunku zmian w mentalności społecznej, jak również mentalności

³⁴⁸ **Składanek Bartłomiej** – student IV roku Administracji i II roku Prawa na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

politycznej, tak aby zostały ugruntowane podstawy demokratycznego państwa prawnego o gospodarce rynkowej, opartej na zasadzie decentralizacji władzy. Zagadnienia związane z samorządem terytorialnym stały się przedmiotem badań i opracowań naukowych oraz popularnonaukowych wielu prawników i specjalistów nauk o administracji publicznej, jak również przedstawicieli innych dyscyplin naukowych.

Artykuł poświęcony został omówieniu zadań, obowiązków i funkcji jednostek samorządu terytorialnego w sferze realizacji zadań publicznych. Na początku podjęto próbę scharakteryzowania typologii zadań publicznych samorządu terytorialnego, gdzie zdefiniowano pojęcie zadań publicznych, jak również opisano podział tych zadań. Następnie zostały szczegółowo omówione zadania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. W artykule odwołano się do najważniejszych aktów prawnych warunkujących samorząd terytorialny, t.j. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz ustaw o samorządzie terytorialnym, o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa.

I. Typologia zadań samorządu terytorialnego

Zadania publiczne są definiowane jako działanie samorządu terytorialnego wykonywane na podstawie ustaw, mające na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb lokalnych, jak również zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa. Przy ich realizacji organy samorządu terytorialnego powinny kierować się dobrem wspólnym mieszkańców gminy, powiatu oraz województwa. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³⁴⁹.

Typologii zadań samorządu terytorialnego dokonywać można według różnorodnych kryteriów. Zgodnie z kryteriami podanymi w Konstytucji RP oraz w ustawach samorządowych jest to przede wszystkim podział zadań na zadania własne i zlecone. Ustrojodawca w art. 166 ust.1 Konstytucji RP wprowadził pojęcie zadań własnych samorządu terytorialnego, które określa jako zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Natomiast w art. 166 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca zastosował pojęcie zadań zleconych jednostek samorządu terytorialnego, określając je jako „uzasadnione potrzeby państwa”, przy czym sposób wykonywania zadań zleconych oraz tryb ich przekazywania określa ustawa zwykła. Zadania zlecone mogą zatem wynikać

³⁴⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002, s.28-29.

bezpośrednio z mocy ustawy (w szczególności, gdy ustawa zleca zadania samorządowi terytorialnemu wykonywane dotychczas przez administrację rządową) bądź w drodze określonego ustawą trybu (m.in. instytucja porozumienia administracyjnego)³⁵⁰.

Podział zadań na zadania własne i zlecone wywołuje różne konsekwencje prawne. W szczególności zadania własne samorząd terytorialny realizuje z własnych środków finansowych (podatki i opłaty lokalne, dochody z majątku i działalności gospodarczej, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, pozostałe dochody własne), z subwencji ogólnej i dotacji celowych oraz w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jednostka samorządu terytorialnego ma przy wykonywaniu tych zadań duży zakres swobody co do sposobu ich realizacji oraz wydatkowania środków finansowych. Nadzór i kontrola nad wykonalnością zadań własnych są sprawowane według kryterium legalności³⁵¹.

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej jednostki samorządu terytorialnego wykonują na mocy ustaw, po zapewnieniu środków finansowych przez ich zlecniodawcę. Jednostka samorządu terytorialnego nie może jednak odmówić realizacji zadań z powodu braku środków finansowych bądź z powodu ustalenia ich na niewystarczającym do realizacji poziomie. Zadania te realizowane są przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy lub porozumienia od organów administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego tego samego bądź wyższego szczebla, jak również zadania wykonywane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Porozumienia formułują zakres oraz wielkość realizowanych zadań oraz środki finansowe na ich realizację. Zadania zlecone są kontrolowane, nadzorowane i finansowane stosownie do zadań, które przyjęto do realizacji³⁵².

Różnice więc pomiędzy zadaniami własnymi a zleconymi można sprecyzować w kilku punktach:

- 1) w nawiązaniu do zadań własnych obowiązuje ogólna oraz generalna klauzula kompetencyjna. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują je samodzielnie bez dodatkowego upoważnienia. Do zadań zleconych natomiast za każdym razem wymaga się upoważnienia, które może być zarówno ogólne, jak i dotyczyć zadań bardziej szczegółowych;
- 2) za wykonanie zadań własnych odpowiedzialność ponosi jednostka samorządu terytorialnego, natomiast za wykonanie zadań zleconych odpowiada administracja

³⁵⁰ Red. P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013, s.147.

³⁵¹ M.Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s.26.

³⁵² Ibidem, s.26- 27.

rządowa;

- 3) w sprawach realizowanych w drodze decyzji administracyjnej należących do zadań własnych organem odwoławczym jest samorządowe kolegium odwoławcze, zaś w sprawach, które należą do zadań zleconych, organ odwoławczy to administracja rządowa, najczęściej wojewoda;
- 4) do realizacji zadań własnych wymagane jest wykorzystanie środków własnych, z możliwością wspomagania przez administrację, natomiast wykonanie zadań zleconych dochodzi do skutku jedynie po zapewnieniu środków przez administrację rządową. Z doświadczenia wiadomo, iż powstają tu problemy z realizacją zadań zleconych, jednakże jednostki samorządu terytorialnego nie są zobowiązane do ich wykonywania w przypadku braku odpowiednich środków;
- 5) w zakresie zadań własnych zapewniona jest ochrona sądowa³⁵³.

II. Klasyfikacja zadań publicznych gminy

Normatywne pojęcie gminy jest nierozłącznie związane z pojęciem zadań publicznych. Już w Konstytucji RP ustrojodawca twierdzi, iż jednostki terytorialne powstałe na skutek zasadniczego podziału terytorialnego państwa mają mieć zdolność do wykonywania zadań publicznych. To właśnie z uwagi na zdolność do wykonywania zadań publicznych, zasadniczy podział terytorialny ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze czy kulturowe. Przeprowadzanie podziału terytorialnego kraju powinno uwzględniać wyodrębnienie terytorium właściwego dla wspólnot, które będą mogły wykonywać zadania publiczne. Nie wystarczy więc dla normatywnego pojęcia wspólnoty samorządowej by miała więzi interakcyjne pomiędzy swoimi członkami i swoje potrzeby do zaspokojenia. Normatywna wspólnota obok występowania potrzeb do zaspokojenia, musi mieć faktyczną i potencjalną zdolność zaspokajania tych potrzeb, to jest zdolność wykonywania zadań publicznych. Zdolność, o której mowa, jest w sposób prawny zespolona ze zdolnością w znaczeniu prawnym, to jest zdolnością administracyjnoprawną, jak również zdolnością prywatnoprawną. Zdolności te nadaje jednostkom samorządu terytorialnego ustawodawca. Podmiot, któremu przydawane są te zdolności w drodze prawnej, musi mieć faktyczną zdolność wykorzystania tych form zdolności prawnej do wykonywania zadań publicznych. W konsekwencji zdolność jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych uwarunkowana jest

³⁵³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 222-223.

od prawidłowego zrealizowania przez prawodawcę konstytucyjnych kryteriów podziału terytorialnego kraju³⁵⁴.

Zadania własne gminy i ich katalog

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, z wyjątkiem tych, które nie są zastrzeżone dla innych podmiotów. W świetle art. 7 Konstytucji RP sposób realizacji danego zadania przez gminę powinien wynikać bezpośrednio z obowiązujących przepisów prawa, ponieważ organ władzy publicznej, który wykonuje zadania publiczne, ma obowiązek działać na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Zadaniem własnym są więc zadania publiczne, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i wykonywane przez gminę³⁵⁵.

Do przykładowych kategorii zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust.1 Ustawy o samorządzie gminnym, można zaliczyć:

- ład przestrzenny, gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska i przyrody oraz gospodarkę wodną;
- gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizację ruchu drogowego;
- wodociągi i zaopatrzenia w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- lokalny transport zbiorowy;
- ochronę zdrowia;
- pomoc społeczną, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze;
- gminne budownictwo mieszkaniowe;
- edukację publiczną;
- kulturę, w tym biblioteki gminne i inne placówki upowszechniania kultury;
- kulturę fizyczną i turystykę, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe;
- targowiska i hale targowe;
- zieleń gminną i zadrzewienia;
- cmentarze gminne;

³⁵⁴ Red. P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie...* op.cit. s.145-146.

³⁵⁵ Red. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2011, s. 259.

- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową;
- utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- politykę prorodziną, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej;
- promocję gminy;
- współpracę z organizacjami pozarządowymi;
- współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw³⁵⁶.

Przepisy prawne zawarte w ustawie o samorządzie gminnym zawarte w art. 7 mają z reguły charakter norm kompetencyjnych. Wskazuje to, iż organy samorządu, jeśli realizują swoje zadania za pomocą form władczych, wkraczając w sferę praw i obowiązków obywatela lub innego podmiotu nienależącego do systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego, muszą posiadać ustawowe umocowanie³⁵⁷.

Zadania własne gminy można podzielić na zadania o charakterze obowiązkowym oraz pozostałe. Do obowiązkowych zadań własnych możemy zaliczyć takie zadania, które gmina ma obowiązek wykonać i tylko w pewnym zakresie ma swobodę w wyborze formy realizacji. Natomiast o pozostałych zadaniach własnych gmina sama decyduje, w jaki sposób je wykona. Przykładem może być tu obowiązek posłania dziecka do szkoły, wynikający z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁵⁸. Zapewnienie warunków spełnienia tego obowiązku jest zadaniem własnym gminy. Innym przykładem jest zapewnienie przez gminę uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu oraz opieki podczas przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, gimnazjum bądź innej placówki, do której zostali skierowani³⁵⁹.

Na szczególną grupę zadań własnych gminy składają się zadania z zakresu działalności gospodarczej, rozumiane jako działalność zarobkowa, m.in. wytwórcza, usługowa, handlowa lub budowlana. Taką działalność gmina prowadzi tylko w zakresie unormowanym w ustawach, wykraczającym poza tzw. zadania użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (Art. 9 ust.4 ustawy o samorządzie

³⁵⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym, t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 935 ze zm.

³⁵⁷ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit. s. 35.

³⁵⁸ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t. jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2169 ze zm.

³⁵⁹ E. i E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 182.

gminnym)³⁶⁰. Wyróżnienie tej kategorii zadań, związanych z gospodarką komunalną, ma podkreślić, iż w ich zakresie nie ma mowy dosłownie o gospodarce rozumianej jako działalność gospodarcza przynosząca zysk. Uwarunkowania rynkowe nie mają prawa mieć wpływu na te zadania, które powinny być wykonywane nieprzerwanie i winny zaspokajać potrzeby ludności³⁶¹.

Zadania zlecone i zadania powierzone gminie

Zadania zlecone gminy mogą dotyczyć rozmaitych zakresów. Z racji uzasadnionych konieczności państwa, jak również z uwagi na fakt, iż administracja rządowa w podstawowej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego kraju nie ma swojego organu przedstawicielskiego, ustawa daje możliwość przekazywania gminie zadań z zakresu administracji rządowej. Zlecenie gminie takiego charakteru zadań może mieć charakter obligatoryjny, jeśli wynika ono z postanowienia ustawy szczególnej, jak również fakultatywny, w przypadku przejęcia zadania na podstawie porozumienia (Art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym)³⁶². Według art. 8 ust.1 u.s.g. ustawy mają możliwość nakładania na gminę obowiązku wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów³⁶³.

Przepis art. 8 ust. 2 u.s.g. skierowany jest do gminy, a nie do organu administracji rządowej i nie może dla niego stanowić podstawy zawarcia porozumienia z gminą. Przesłanką takiego porozumienia dla organu administracji rządowej musi być odrębny przepis. W tym przypadku porozumienie ma charakter ustrojowy, tzn. że nie może być podstawą prawną do dalszych działań w ramach zleconych zadań. Organ przekazujący może więc zlecić tylko takie zadania, do których realizacji sam jest kompetentny³⁶⁴.

Inna kategoria powierzenia zadań dotyczy organów jednostek samorządu terytorialnego (powiatu, województwa lub innych gmin). Powierzenie to również następuje w drodze porozumienia pomiędzy gminą a inną jednostką samorządu terytorialnego, co składa się na formę współdziałania tych jednostek. Odminną formą powierzenia zadań jest umowa,

³⁶⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym... op.cit.

³⁶¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op.cit., s. 232.

³⁶² Ustawa z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym ... op.cit.

³⁶³ B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, *Zarys prawa administracyjnego*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s.182.

³⁶⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...* op.cit. s. 233.

które może zostać zawarta przez gminę z innymi podmiotami lub organizacjami pozarządowymi. Należy przyjąć, iż chodzi o umowę cywilnoprawną, ze względu na brak instytucji umowy administracyjnej w polskim systemie prawnym³⁶⁵.

Gmina do wykonywania zadań zleconych otrzymuje środki finansowe w postaci dotacji celowych z budżetu państwa w wysokości niezbędnej do wykonywania tych zadań. Dotacje przekazywane są przez wojewodów w drodze ułatwiającej gminom pełne oraz terminowe wykonywanie zadań zleconych, jeśli inne ustawy nie stanowią inaczej³⁶⁶.

III. Klasyfikacja i sposób realizacji zadań powiatu

Ustawa o samorządzie powiatowym, w przeciwieństwie do ustawy o samorządzie gminnym, wyszczególnia przypisane powiatowi i określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, wymieniając je w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Zadania powiatu i sposób ich określenia jest wyrazem instytucjonalnej wykonalności zasady subsydiarności, która za podstawę bierze dwa główne założenia. Pierwsze to domniemanie zadań i kompetencji na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Drugie natomiast to powierzenie zadań, które przekraczają możliwości gminy, innym jednostkom samorządu terytorialnego. Innymi słowy powiaty spełniają funkcję uzupełniającą w stosunku do gminy. Funkcja ta dotyczy wykonywania publicznych zadań lokalnych, których pojedyncze gminy nie są w stanie wykonać. Zakres zadań powiatu nie może naruszać samodzielności niższej jednostki samorządu. Organy samorządu powiatowego nie są w stosunku do gminy organami nadzoru i kontroli oraz organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Wobec tego powiaty nie mogą ograniczać zakresu zadań gminy i nie tworzą struktury organizacyjnej nadrzędnej względem gminy, jak również nie sprawują nadzoru nad działalnością organów gminy, nawet w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Równie istotnym jest, dla zapewnienia efektywności wykonalności zadań powiatu, umożliwienie powiatowej jednostce samorządu terytorialnego tworzenia jednostek organizacyjnych, jak również zawierania umów z innymi podmiotami, np. organizacjami pożytku publicznego (Art. 6. ust. 1 ustawy

³⁶⁵ Ibidem.

³⁶⁶ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...* op.cit. s. 26-27.

o samorządzie powiatowym). Jednakże w swojej działalności gospodarczej powiat nie może wykroczyć poza zadania o charakterze użyteczności publicznej³⁶⁷.

Zadania własne powiatu i ich katalog

Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego szczebla pośredniego, ma podobny charakter do gminy. Ustawa o samorządzie powiatowym wprowadza katalog zadań własnych powiatu. W przeciwieństwie jednak do ustawy o samorządzie gminnym inna jest stylizacja tego uregulowania, jak również inna jest jego szczegółowa treść³⁶⁸. Powiat realizuje takie zadania o charakterze lokalnym, które przewyższają możliwości realizacyjne gminy. Katalog zadań własnych znajdziemy w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, do których zaliczyć można:

- edukację publiczną;
- promocję i ochronę zdrowia;
- politykę prorodziną;
- wspieranie osób niepełnosprawnych;
- transport zbiorowy oraz drogi publiczne;
- kulturę fizyczną oraz turystykę;
- gospodarkę nieruchomościami;
- kulturę i ochronę dóbr kultury;
- geodezję oraz kartografię;
- gospodarkę wodną;
- administrację architektoniczno-budowlaną;
- ochronę środowiska i przyrody;
- rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe;
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli;
- przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy;
- ochrona przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- ochrona praw konsumenta;

³⁶⁷ P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005, s. 72-78.

³⁶⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...* op.cit. s. 245.

- utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- obronność;
- promocja powiatu;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi³⁶⁹.

Zakres zadań publicznych powiatu obejmuje również gwarancję wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji oraz straży, a także inne zadania, jeśli ustawy szczególne tak stanowią³⁷⁰.

Zadania zlecone i zadania powierzone powiatowi

Ustawa o samorządzie powiatowym nie wyodrębnia wprost osobnej kategorii oraz pojęcia zadań zleconych powiatowi, jednakże niektóre jej przepisy dotyczą właśnie takich zadań. Ustawy określają zatem niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat. Ustawy mają również możliwość nałożenia na powiat obowiązku wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum³⁷¹.

Zadania z zakresu administracji rządowej, realizowane przez powiat, mogą wynikać bezpośrednio z ustaw, a ponadto z zawieranych porozumień z organami administracji rządowej. Na wykonywanie tych zadań powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa. Zadania, które wykonuje powiat, mogą być powierzone radzie powiatu, zarządowi albo staroście. Ustawy dają też możliwość nałożenia przez właściwy organ administracji rządowej na powiat obowiązku wykonania określonej czynności w zakresie, który należy do zadań powiatu, związanych z likwidacją bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. Przykładem jest tu art. 25 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁷², zgodnie z którym wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach szczególnych również organy samorządu terytorialnego. Obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie

³⁶⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

³⁷⁰ B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, *Zarys prawa administracyjnego*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 183.

³⁷¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...* op.cit. s. 246.

³⁷² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t. jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 976 ze zm.

należącym do zadań powiatu może nawet wykraczać poza granice powiatu w ramach zorganizowanej akcji. Mamy więc tu do czynienia ze zleceniem samych czynności, które mają być obowiązkowo wykonane w ramach zadań własnych powiatu. Za tego rodzaju czynności powiatowi należy się zwrot koniecznych wydatków oraz nakładów wraz z ustawowymi odsetkami od organu administracji, który zlecił wykonanie tej czynności³⁷³.

W ustawie o samorządzie powiatowym została uregulowana kategoria zadań zleczanych powiatowi na podstawie stosownego porozumienia. Powiat może wówczas zawrzeć porozumienie w kwestii wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej z organami tej administracji bądź porozumienie w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, w tym również z województwem, na którego terytorium znajduje się powiat. Powiat ma również możliwość zawarcia umowy z innymi podmiotami w celu realizacji zadań³⁷⁴.

IV. Zadania publiczne samorządu województwa

Zadania samorządu województwa nastawione są na rozwój regionalny i społeczny. Celem działania jest rozwój cywilizacyjny regionu, w szczególności jego rozwój gospodarczy i ekonomiczny, który w konsekwencji prowadzi do podnoszenia standardu życia mieszkańców. Ustawa o samorządzie województwa w art. 11. ust.1 wyszczególnia wprost takie zadania, które obejmują, m. in. określenie strategii rozwoju województwa, uwzględniającą takie cele jak:

- pielęgnowanie polskości, a także rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, jak również pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego³⁷⁵.

Samorząd województwa nadzoruje politykę rozwoju województwa, na którą składa się:

³⁷³ E. i E. Ura, *Prawo administracyjne...* op.cit. s. 198.

³⁷⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...* op.cit. s. 246-247.

³⁷⁵ Red. P. Chmielnicki, *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005, s. 102-103.

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, publicznych i prywatnych, dla realizacji określonych zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej oraz technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody, a także kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie;
- wspieranie współpracy między sferą nauki i gospodarki, a także popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu³⁷⁶.

Ponadto samorząd województwa może w związku z realizacją strategii rozwoju województwa współpracować z:

- jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym;
- administracją rządową, w szczególności z wojewodą;
- innymi województwami;
- organizacjami pozarządowymi;
- szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi;
- organizacjami międzynarodowymi oraz regionami innych państw³⁷⁷.

Oprócz tego samorząd województwa realizuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, które zostały wymienione m.in. w art.14 ustawy o samorządzie województwa. Są to przede wszystkim zadania z zakresu administracji świadczącej. Ustrojodawca wymienia tu zadania województwa, do których należą sprawy z zakresu edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, kultury i ochrony zabytków, pomocy społecznej, modernizacji terenów wiejskich, polityki prorodzinnej, zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej oraz turystyki, ochrony praw konsumentów, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu

³⁷⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

³⁷⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s.284-285.

i wiele innych. Warto dodać, iż zakres tych zadań może zostać poszerzony przez inne ustawy. Pierwszorzędnym adresatem działań samorządu województwa są różne jednostki organizacyjne, w tym w głównej mierze struktury i podmioty gospodarcze, gdyż to właśnie na nie nastawiona jest aktywność wojewódzkich władz samorządowych, kierujących aktywną politykę regionalną. Wyłącznie w zakresie administracji świadczącej, bezpośrednim adresatem są niektóre kategorie mieszkańców województwa. Województwo w celu wykonywania zadań tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne. Właściwość do tworzenia tego rodzaju jednostek musi wynikać z przepisów ustawowych. Stosowna jest tutaj ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷⁸, charakteryzująca organizację takich właśnie jednostek³⁷⁹.

Sfera działania samorządu województwa nie wpływa na samodzielność powiatu oraz gminy, a organy samorządu województwa nie są wobec powiatu i gminy organem nadzoru bądź kontroli, a także nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zadania województwa, jak już zostało wspomniane, mają w głównej mierze charakter regionalny. Trzeba jednak zaznaczyć, iż regionalna wspólnota samorządowa nie stanowi, zgodnie z ustawą o samorządzie województwa, samodzielnego, autonomicznego województwa, dzięki czemu zachowana zostaje zasada unitarności państwa. Wszystkie województwa mają taki sam status prawny, a województwo stanowi terytorialną całość³⁸⁰.

Podsumowanie

Samorząd terytorialny jest formą organizacji wyodrębnionej grupy społecznej, której przyznano osobowość prawną. Dzięki istnieniu odpowiednich organów oraz instytucji, samorząd może decydować o istotnych sprawach w granicach prawa, działając zarówno za pośrednictwem swoich przedstawicieli jak i bezpośrednio. Samorząd pomaga państwu w realizacji zadań publicznych, poprzez przejęcie ich części wraz z możliwością podejmowania wobec nich samodzielných decyzji. Zadania wykonuje w sposób zdecydowany oraz na własną odpowiedzialność. Samorząd terytorialny polega na realizowaniu ustawowo przekazanych zadań publicznych poprzez ustawowo utworzone zrzeszenia obywateli bądź innych podmiotów prawa, które nie należą do instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Rozróżnienie własnego oraz zleconego zakresu działania gminy jest wyrazem spotkania się

³⁷⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t. jedn. z 2016 r. poz. 195 ze zm.

³⁷⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...* op.cit. s. 286.

³⁸⁰ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...* op.cit. s. 28.

samorządnej podmiotowości gminy oraz powierzonej w jej imieniu administracji państwowej działalności. Gmina w obydwu zakresach wykonuje zadania określone ustawami. Ustawowo określony charakter publiczny zadań gminy wskazuje na ich miejsce w sferze realizacji wewnętrznej funkcji państwa. W wykonywaniu swoich zadań własnych i zleconych ma szczególnie zakres swobody co do sposobu realizacji zadań i wydatkowania środków finansowych, m.in. zróżnicowania poziomu odpłatności za świadczone usługi publiczne, jak również form organizacyjno-prawnych podmiotu wykonującego zadanie.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2169 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 935 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 935).
- 4) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 935).
- 5) Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t. jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 976 ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. jedn. z 2016 r. poz. 195 ze zm.).

Literatura:

- 1) Chmielnicki P. , *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013.
- 2) Chmielnicki P., *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005.
- 3) Chmielnicki P., *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005.
- 4) Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- 5) Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

- 6) Leoński Z., *Samorząd terytorialny RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.
- 7) Szmulik B, Serafin S., Miaskowska K. , *Zarys prawa administracyjnego*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007.
- 8) Ura E. i E., *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009.
- 9) Wierzbowski M. , *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2011.
- 10) Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Rozdział XIV

Stosunek służbowy funkcjonariuszy Policji

Stępniewska Paulina³⁸¹

The purpose of this article is to present the very important role of Police officers. This formation is undoubtedly familiar to every citizen of the Republic of Poland, so the main motive for the publication was the answer to the question about the specificity of the police officer's employment in this uniformed service. The text focuses on the police officer – as an extremely difficult professional. Hence, the desire to explore the essence of a service relationship that has an administrative character.

Wstęp

Niewątpliwie podstawową uzbrojoną służbą mundurową, której zadaniem jest ochrona ludzi i utrzymanie porządku publicznego, a nadto ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia jest Policja³⁸². Policja jest jedną z najważniejszych instytucji społecznych w państwie. Stanowi najbardziej widoczną dla obywateli instytucję sprawującą w imieniu państwa kontrolę społeczną³⁸³.

Funkcjonariusze Policji pozostają w stosunku zatrudnienia o szczególnym charakterze, definiowanym jako stosunek służbowy³⁸⁴. Sytuację prawną funkcjonariuszy służb mundurowych w zakresie nawiązywania i ustania stosunku pracy, obowiązków i uprawnień regulują pragmatyki służbowe, oraz w zakresie wynikającym z konkretnych odesłań także przepisy prawa pracy i prawa cywilnego. Dla sporów, powstałych na tle niepracowniczych stosunków służbowych, w zakresie elementów stosunku służbowego o charakterze

³⁸¹ **Stępniewska Paulina** – studentka na kierunku administracja na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes Zarządu Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

³⁸² M. Bonisławski, *Zadania Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA” 2015, tom 5, nr 1, s. 134.

³⁸³ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze 1999, s. 15.

³⁸⁴ M. Szczęsny, *Z problematyki odpowiedzialności funkcjonariusza Policji*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 200, s. 109.

administracyjnym właściwe są sądy administracyjne, częściowo zaś, głównie w zakresie dotyczącym zobowiązań pieniężnych, sądy powszechne³⁸⁵.

Pozycja Policji w systemie organów administracji publicznej różnie kształtowała się na przestrzeni lat. Bez względu na nazwę, struktury i podporządkowanie zawsze była to formacja uzbrojona, służąca państwu, której celem była ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zmiany ustrojowo-gospodarcze, zapoczątkowane w 1990 r., wpłynęły też na przekształcenia prawne w strukturze i zakresie działania tej formacji. Uchwalona została nowa ustawa³⁸⁶, nawiązująca w pewnym zakresie do rozwiązań międzywojennych. Mimo że w pierwotnym brzmieniu był to akt niedoskonały, zawierający wiele niejasności i luk, to stał się podstawą do nowego określenia pozycji prawnej Policji jako formacji służącej nie tylko państwu, ale i społeczeństwu³⁸⁷.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie niezwykle ważnej roli, jaką pełnią funkcjonariusze Policji. Ta formacja jest bez wątpienia znana każdemu obywatelowi RP, dlatego też motywem głównym publikacji była odpowiedź na pytanie związane ze specyfiką zatrudnienia policjanta w tej służbie mundurowej. Tekst skupia się na funkcjonariuszu Policji – jako osobie wykonującej niebywale ciężki zawód. Stąd też chęć zgłębienia istoty stosunku służbowego, który ma administracyjnoprawny charakter.

I. Stosunek służbowy policjantów jako sprawa administracyjna

Pojęcie „sprawy administracyjnej” można spotkać kilkakrotnie w przepisach postępowania administracyjnego, jednakże Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.)³⁸⁸ nie zawiera definicji legalnej przybliżającej natury tego terminu. Analogicznie, w postępowaniu cywilnym, „sprawa cywilna” zdefiniowana jest już w art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego³⁸⁹, a „sprawa 155ądowo administracyjna” w art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej:

³⁸⁵ L. Sroka, *Dochodzenie roszczeń powstałych ze stosunku służbowego przez funkcjonariuszy służb mundurowych – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12, s. 299.

³⁸⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.).

³⁸⁷ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 9.

³⁸⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.).

³⁸⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.).

p.p.s.a.)³⁹⁰. Lukę, która powstała w prawie, uzupełnia doktryna, której przedstawiciele starają się doprecyzować owe pojęcie.

Tadeusz Woś twierdzi, iż „*sprawę administracyjną stanowi w istocie ta, przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu podmiotowi. Tak rozumiana sprawa staje się przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego z chwilą złożenia przez ten podmiot żądania wszczęcia postępowania lub też z chwilą wszczęcia postępowania z urzędu przez organ administracyjnoprawny*”³⁹¹. Rozumiana w ten sposób sprawa łączy dwa pojęcia: sprawę administracyjną oraz stosunek administracyjnoprawny. Stosunek administracyjnoprawny swoje oparcie opiera w przepisach prawa materialnego, oprócz tego wpływa on w sposób znaczący na powstanie sprawy administracyjnej, która jest poniekąd uszczegółowieniem istniejącego już stosunku prawnego³⁹². Judykatura w tej kwestii wypowiada się podobnie, że „*sprawa administracyjna jest więc konsekwencją istnienia stosunku administracyjnoprawnego, czyli takiej sytuacji prawnej, w której strona ma prawo żądać od organu administracyjnego skonkretyzowania jej indywidualnych uprawnień wynikających z prawa materialnego*”³⁹³.

Zdaniem Wacława Dawidowicza natomiast „*określenie sytuacji prawnej podmiotu następuje przez rozstrzygnięcie sprawy u podstaw, której leży oparte na prawie administracyjnym żądanie albo kompetencja szczegółowa do obciążenia obowiązkiem; sprawę tę nazywamy administracyjną*”³⁹⁴. Autor podkreśla, żeby mogła zaistnieć sprawa administracyjna konieczne są: przepis prawa administracyjnego, który jest podstawą działania organu oraz postępowanie oparte na tym przepisie.

Przemysław Szustakiewicz stwierdził słusznie, że stosunki służbowe funkcjonariuszy Policji mają charakter sprawy administracyjnej, ponieważ wypełniają poniższe warunki:

- a) stosunek administracyjnoprawny wywodzi się z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Sprawa administracyjna jest zawsze tam, gdzie istnieje stosunek

³⁹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 718.

³⁹¹ T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW nr 1022, Prawo CLXVIII Wrocław 1990, s. 334.

³⁹² P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 56.

³⁹³ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., II GSK 637/09, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2009 r., II OSK 1055/08, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁹⁴ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7.

administracyjnoprawny. Oznacza to, że niespecjalnie oparty na przepisie prawa materialnego statuujący określone uprawnienie bądź zobowiązania przełożony zostaje na konkretny stan faktyczny, a to w następstwie powoduje, iż dany podmiot ma możliwość wystąpienia z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego albo w obowiązku organu administracji publicznej jest wszczęcie takiego postępowania z urzędu;

- b) stosunek ten wymaga związanego z przepisami k.p.a., niebudzącego zastrzeżeń, prawnego wskazania, jakie wzajemne prawa oraz obowiązki, które wynikają z prawa materialnego, posiadają strony stosunku administracyjnoprawnego. To określenie najczęściej przyjmuje formę decyzji administracyjnej, choć przepisy prawne procedury administracyjnej wyróżniają również inne formy zakończenia postępowania;
- c) stosunek taki powstaje tylko wtedy, kiedy odnosi się do ściśle określonego, zindywidualizowanego podmiotu, który nie jest organem administracji publicznej. Sprawa administracyjna wiąże się ze szczegółowo wskazaną osobą. W przeciwieństwie do aktów administracyjnych, które mają charakter abstrakcyjny, sprawa administracyjna obejmuje zamknięty katalog podmiotów, można je wypunktować oraz konkretnie wskazać³⁹⁵.

II. Mianowanie w służbie przygotowawczej

Źródłem powstania stosunku służbowego jest akt mianowania. W tym przypadku nie są to stosunki służbowe w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy³⁹⁶. W wyroku NSA z dnia 17 maja 2009 r. trafnie określono, iż akt mianowania tworzy stosunek służby pomiędzy funkcjonariuszem a urzędem (izbą), w której pełni on służbę³⁹⁷. W takim rozumieniu akt administracyjny rodzi dwojakiego rodzaju skutki prawne: w sferze administracyjnoprawnej w drodze tego aktu następuje powierzenie funkcji publicznej, natomiast w sferze prawa pracy, w drodze aktu mianowania powstaje stosunek pracy, który cechuje duża dyspozycyjność oraz stabilność³⁹⁸.

³⁹⁵ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, op. cit., s. 58-59.

³⁹⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.).

³⁹⁷ Wyrok NSA z dnia 17 maja 2009 r., I OSK 1147/05, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁹⁸ E. Mazurczak-Jasińska, *Rozwiązanie stosunku pracy z mianowania*, Warszawa 2010, s. 35.

Mianowanie w służbie przygotowawczej dokonywane jest między osobą fizyczną przyjętą do służby, a organem Policji. Charakterystyczną cechą tego rodzaju stosunku służbowego jest tymczasowość. W myśl art. 29 ust. 1 ustawy o Policji obejmuje ono okres 3 lat.

Określony w przepisie okres 3 lat uznaje się, że jest wystarczający, aby zaznajomić się z zaletami funkcjonariusza, które dowodzą o jego zdatości do służby na stałe. Jednocześnie utalentowani funkcjonariusze mogą liczyć na uznaniowe skrócenie tego czasu, a szczególnie uzdolnieni mogą zostać zupełnie zwolnieni ze służby przygotowawczej, przy czym taką decyzję podejmują przełożeni: Komendant Główny Policji, komendanci wojewódzcy Policji albo komendanci szkół policyjnych³⁹⁹.

W wyroku WSA w Krakowie stwierdzono, iż okres służby przygotowawczej to niezbędny czas, który pozwoli stwierdzić, czy dany funkcjonariusz rzeczywiście przydatny będzie do służby stałej w Policji⁴⁰⁰. Policjanci w owym czasie poddawani są intensywnemu szkoleniu oraz weryfikacji przez bezpośrednich przełożonych celem ustalenia czy cechy osobiste, osobowość oraz sprawność uzasadniają użyteczność funkcjonariusza do służb⁴⁰¹. Funkcjonariusz Policji w trakcie służby przygotowawczej bardziej jest podatny na przeniesienie⁴⁰². Negatywna opinia o służbie przygotowawczej jest obligatoryjną przesłanką rozwiązania stosunku pracy⁴⁰³.

III. Mianowanie w służbie kontraktowej

Zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy o Policji mianowanie w służbie kontraktowej może nastąpić na stanowisko podstawowe, jeżeli osoba mianowana ma wykształcenie średnie i odbyła w Policji przeszkolenie podstawowe lub ukończyła służbę kandydacką i zobowiąże się do uzupełnienia przeszkolenia podstawowego w terminie określonym w kontrakcie. Jeśli osoba taka nie posiada średniego wykształcenia może być mianowana na ww. stanowisko,

³⁹⁹ W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 247.

⁴⁰⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lutego 2007 r., III SA/Kr 328/06, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴⁰¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2010 r., II SA/Bd 178/10, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴⁰² P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, op. cit., s. 130.

⁴⁰³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2010 r., II SA/Wa 333/11, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

jeżeli postępowanie kwalifikacyjne wykaże posiadanie przez tę osobę szczególnych predyspozycji do służby w Policji⁴⁰⁴.

Oprócz administracyjnego trybu powołania służba kontraktowa charakteryzuje się również tym, iż warunkiem *sine qua non* przystąpienia do służby jest zawarcie kontraktu o charakterze cywilnym. Kontrakt taki ogranicza pełnienie służby do konkretnej jednostki na czas określony, na odpowiednim stanowisku służbowym. Kontrakt, który jest elementem cywilnoprawnym, jest niezbędny do powstania tego rodzaju stosunku mianowania, ponieważ precyzuje treść stosunku służbowego⁴⁰⁵.

Dopiero po zawarciu umowy (kontraktu) między osobą, która zgłosiła się do służby, a przełożonym, którym w rozumieniu art. 32 ust. 1 ustawy o Policji jest Komendant Główny Policji, komendanci wojewódzcy i powiatowi (miejscy) Policji oraz komendanci szkół policyjnych, może nastąpić mianowanie w służbie kontraktowej. Kontrakt jest zawierany na okres od 3 do 5 lat⁴⁰⁶.

Wprowadzające 12 miesięcy służby w ramach pierwszego kontraktu jest dla policjanta w służbie kontraktowej okresem próbnym. O zamiarze rozwiązania stosunku służbowego mogą oświadczyć na piśmie policjant lub jego przełożony, najpóźniej na jeden miesiąc przed upływem okresu próbnego. W takim przypadku funkcjonariusz Policji zostaje zwolniony z końcem okresu próbnego. W wypadku zawarcia nowej umowy kontraktowej policjant lub jego przełożony mają obowiązek wystąpić z wnioskiem o zawarcie kolejnego kontraktu, nie później jednak niż 6 miesięcy przed upływem okresu próbnego. W przypadku następnego podpisania takiej umowy funkcjonariusz nadal pełni służbę kontraktową⁴⁰⁷.

IV. Mianowanie na stałe

Najbardziej rozpowszechnionym stosunkiem służbowym w służbach zmilitaryzowanych jest mianowanie na stałe. Funkcjonariusz Policji zostaje mianowany bez określonego terminu zakończenia służby. Wyłącznie w przypadkach dokładnie wskazanych w ustawie o Policji możliwe jest rozwiązanie stosunku służbowego. Można przeto wywnioskować, iż mianowany tylko na stałe policjant osiąga stabilność stosunku służbowego. Posiada wiedzę na temat sytuacji, w których może zostać zwolniony ze służby,

⁴⁰⁴ Art. 28a ust. 2 ustawy o Policji.

⁴⁰⁵ P. Szustakiewicz., *Stosunki służbowe...*, op. cit., s. 131.

⁴⁰⁶ W. Kotowski, *Ustawa o Policji...*, op. cit., s. 246 i 247.

⁴⁰⁷ T. Szankin, *Służba w Policji*, [w:] *Prawo policyjne*, M. Czuryk, M. Karpiniuk (red.), Warszawa 2014, s. 201.

czy reguł dotyczących oceny jego służby. Otrzymuje on także liczne świadczenia związane ze służbą. W zamian za to podlega rygorom dyscypliny służbowej, której obowiązek ma się podporządkować⁴⁰⁸.

Mianowanie na stałe, w przeciwieństwie do mianowania w służbie kontraktowej i mianowania w służbie przygotowawczej, przypomina nieznacznie umowę o pracę na czas nieokreślony. Chodzi tutaj przede wszystkim o to, iż pozycja zatrudniającego w tej instytucji, wobec drugiej strony stosunku prawnego, jest mocniejsza. Dowodzi to o zaufaniu do osoby, z którą nawiązano stosunek służbowy⁴⁰⁹.

V. Tryb rozwiązania stosunku służbowego

Czas pełnienia służby przez funkcjonariusza Policji winien być jasno określony. Odnosi się to do kwestii zarówno rozpoczęcia tego stosunku prawnego, jak i jego zakończenia. Rozwiązanie stosunku służbowego policjanta następuje w trybie: jego wygaśnięcia, bądź zwolnienia ze służby, które może być z urzędu lub na wniosek⁴¹⁰.

Zwolnienie z urzędu następuje w formie decyzji administracyjnej, często zwanym rozkazem personalnym. Taka decyzja ma charakter konstytutywny – oznacza to, że zwolnienie następuje z dniem zawartej w niej daty. Wobec tego w decyzji o zwolnieniu powinna być szczegółowo określona data zwolnienia, bowiem liczone są od niej skutki prawne zwolnienia. Według art. 130 § 2 k.p.a. funkcjonariuszowi Policji przysługuje odwołanie, które wstrzymuje wykonanie decyzji. Zaś karygodna jest sytuacja, gdzie decyzja drugiej instancji, wydana najczęściej po dacie zwolnienia wskazanej w decyzji organu pierwszej instancji, utrzymuje tę datę. Byłoby to niezgodne z dyspozycją normy art. 130 § 2 k.p.a. Niemniej jednak według § 3 omawianego przepisu, wyjątkowo decyzja o zwolnieniu może być wykonana przed wydaniem orzeczenia przez organ drugiej instancji, w razie gdyby został nadany jej rygor natychmiastowej wykonalności, czy też decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy⁴¹¹.

Drugim sposobem zwolnienia ze służby policjanta jest zwolnienie na wniosek funkcjonariusza i odróżnia się od trybu zwolnienia z urzędu tym, iż organ ograniczony ma wpływ na prawną sytuację policjanta, gdyż to on sam decyduje o tym, że chce się zwolnić.

⁴⁰⁸ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, op. cit., s. 132.

⁴⁰⁹ Ibidem, s. 132.

⁴¹⁰ Ibidem, s. 274-275.

⁴¹¹ Ibidem, s. 276.

Obligatoryjną przesłanką zwolnienia jest wniosek o zwolnienie ze służby, którego nie trzeba nawet uzasadniać. Jednakże pamiętać należy o tym, że osoba składająca podanie o zwolnienie ze służby nie może cofnąć go w dowolny sposób. Wniosek wszczyna postępowanie zmierzające do zwolnienia ze służby, a zarazem obligujące organ do poszukiwania nowej osoby, która zastąpi zwalnianą osobę⁴¹².

VI. Przesłanki zwolnienia policjanta ze służby

Równoznaczne z rozwiązaniem stosunku służbowego jest zwolnienie ze służby. W art. 41 ustawy o Policji wskazano przypadki obligatoryjnego i fakultatywnego zwolnienia funkcjonariusza Policji ze służby.

Podstawy obligatoryjnego zwolnienia obejmują:

1. orzeczenie trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską;
2. nieprzydatność do służby, stwierdzoną w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej;
3. wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby;
4. skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego;
5. wymierzenie przez sąd prawomocnym orzeczeniem środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu policjanta;
6. zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa;
7. upływ okresu służby określonego w kontrakcie, jeżeli nie nastąpi zawarcie kolejnego kontraktu lub mianowanie na stałe;
8. upływ okresu próbnego służby kontraktowej, jeżeli policjant lub przełożony skorzystał z uprawnienia określonego w art. 28a ust. 4 ustawy o Policji⁴¹³.

Fakultatywnymi podstawami zwolnienia policjanta ze służby są:

⁴¹² Ibidem, s. 278.

⁴¹³ Art. 41 ust. 1 ustawy o Policji.

1. niewywiązywanie się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej lub służby kontraktowej, stwierdzone w 2 kolejnych opiniach, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy;
2. skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe inne niż przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego;
3. powołanie do innej służby państwowej, a także objęcie funkcji z wyboru w organach samorządu terytorialnego lub stowarzyszeniach;
4. nabycie prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej;
5. gdy wymaga tego ważny interes służby;
6. likwidacja jednostki Policji lub jej reorganizacji połączona ze zmniejszeniem obsady etatowej, jeżeli przeniesienie policjanta do innej jednostki lub na niższe stanowisko służbowe nie jest możliwe;
7. upływ 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby;
8. dwukrotnie nieusprawiedliwione niestawienie się na badania, o których mowa w art. 40a ust. 1, lub niepoddania się im, albo w przypadku dwukrotnego nieusprawiedliwionego niestawienia się na obserwację w podmiocie leczniczym, w przypadku wyrażenia zgody przez funkcjonariusza, chyba że skierowanie do komisji lekarskiej nastąpiło na wniosek funkcjonariusza;
9. popełnienie czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie;
10. upływ 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia⁴¹⁴.

Zgodnie z treścią art. 41 ust. 3 funkcjonariusza Policji zwalnia się ze służby w terminie do 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby. Jednakże w przypadkach likwidacji jednostki Policji lub jej reorganizacji połączonej ze zmniejszeniem obsady etatowej, jeżeli przeniesienie funkcjonariusza Policji do innej jednostki lub niższe stanowisko służbowe nie jest możliwe, zwolnienie następuje po upływie 6 miesięcy, a w przypadku służby przygotowawczej po upływie 3 miesięcy od dnia podjęcia służby podjęcia decyzji o likwidacji jednostki Policji lub jej reorganizacji⁴¹⁵.

VII. Przywrócenie do służby

⁴¹⁴ Art. 41 ust. 2 ustawy o Policji.

⁴¹⁵ T. Szankin, *Służba w Policji*, [w:] *Prawo policyjne*, op. cit., s. 209.

Przywrócenie funkcjonariusza Policji do służby, zwane niekiedy reaktywacją stosunku służbowego następuje, gdy decyzja ostateczna o zwolnieniu ze służby zostaje uchylona albo stwierdza się jej nieważność. Zaznaczyć należy, iż osoba przywrócona do służby nie zawsze powraca na poprzednie stanowisko. Taka sytuacja może być niemożliwa, jeżeli dane stanowisko zostało obsadzone przez inną osobę, albo w wyniku zmian organizacyjnych, które zlikwidowały dane stanowisko. Jednakże policjant powinien przywrócony zostać na stanowisko równorzędne⁴¹⁶. W wyroku NSA z dnia 26 listopada 2010 r. wskazano, iż równorzędne stanowisko to takie, które jest oceniane na podstawie uposażenia zasadniczego, ale też dodatków do uposażenia i stopnia etatowego⁴¹⁷. Przywrócenie na zajmowane wcześniej stanowisko i połączone z tym uprawnienia nie dotyczą sytuacji, kiedy policjant został zwolniony ze służby, a następnie do niej przyjęty, gdyż, jak słusznie stwierdzono w wyroku WSA w Warszawie ponowne przyjęcie do służby, mimo zachowania stopnia Policji, nie oznacza reaktywacji stosunku służbowego, który wcześniej ustał⁴¹⁸.

Uchylenie decyzji wywołuje skutki dopiero od dnia, w którym owa decyzja o uchyleniu stała się ostateczna lub w którym orzeczenie sądu administracyjnego stało się prawomocne oraz zwrotu na podstawie art. 286 p.p.s.a. właściwemu organowi akt sprawy wraz z uzasadnieniem. Jeśli chodzi o stwierdzenie nieważności decyzja lub wyrok wywołuje skutek prawny *ex tunc*, zatem skutkiem stwierdzenia nieważności decyzji o wypowiedzeniu stosunku służbowego jest przyjęcie, iż do zwolnienia w ogóle nie doszło⁴¹⁹.

Zakończenie

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu była analiza stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji na podstawie doktryny, orzecznictwa oraz w świetle regulacji prawnych. Można wywnioskować, iż podstawą prawną stosunku prawnego łączącego policjantów z organami administracji publicznej jest ustawa o Policji. Pragmatyki te nie mają równego charakteru, albowiem przełożeni kształtują sytuację prawną funkcjonariuszy Policji jednostronnie. Stosunek służbowy policjanta nie jest stosunkiem pracy, którego istotną cechą

⁴¹⁶ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, op. cit., s. 297.

⁴¹⁷ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., I OSK 783/10, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2011 r., II SA/Wa 1881/10, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2009 r., IV SA/Po 417/08, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

jest równorzędność stron. Co więcej zagadnienia związane z nawiązaniem bądź też rozwiązaniem stosunku służbowego regulują przepisy prawa administracyjnego, a nie przepisy kodeksu pracy.

W takiego rodzaju stosunkach służbowych, jego stronami są: funkcjonariusz Policji – jako osoba dobrowolnie zgłaszająca się do służby oraz będąca zatrudniona na podstawie mianowania w służbie przygotowawczej, kontraktowej, kandydackiej, lub na stałe, – a także pracodawca służbowy – jako osoba uprawniona z tytułu zajmowanego stanowiska, bądź na podstawie odrębnego przepisu lub upoważnienia, do kierowania przebiegiem służby lub pracy innego policjanta lub pracownika.

Istotą przedmiotu stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji jest dyspozycyjność, która oznacza, iż czas pracy policjantów jest tak określony, aby umożliwić elastyczne wykonywanie przez nich zadań. Służba w tej formacji mundurowej powoduje, że czas jej pełnienia jest dostosowywany do zakresu wykonywanych zadań. Nie jest to zwyczajna praca w jasno określonych godzinach. Dyspozycyjność oznacza również, że data zakończenia stosunku służbowego policjanta jest uzależniona od woli przełożonego. Chodzi tu również o przypadek, kiedy funkcjonariusz Policji zwalnia się ze służby na wniosek. Wówczas przełożony nie jest związany terminem, który wnioskodawca wskazał. Organ może wyznaczyć, kierując się interesem służby, inną datę rozwiązania owego stosunku służbowego.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718.
- 2) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.
- 3) Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.
- 4) Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.
- 5) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.

Orzecznictwo:

- 1) Wyrok NSA z dnia 17 maja 2009 r., I OSK 1147/05, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- 2) Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2009 r., II OSK 1055/08, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- 3) Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., II GSK 637/09, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- 4) Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., I OSK 783/10, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- 5) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lutego 2007 r., III SA/Kr 328/06, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

- 6) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2009 r., IV SA/Po 417/08, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- 7) Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2010 r., II SA/Bd 178/10, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- 8) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2010 r., II SA/Wa 333/11, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- 9) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2011 r., II SA/Wa 1881/10, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Literatura:

- 1) Bonisławski M., *Zadania Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA” 2015, tom 5, nr 1.
- 2) Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze 1999.
- 3) Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- 4) Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012.
- 5) Mazurczak-Jasińska E., *Rozwiązanie stosunku pracy z mianowania*, Warszawa 2010.
- 6) Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.
- 7) Sroka L., *Dochodzenie roszczeń powstałych ze stosunku służbowego przez funkcjonariuszy służb mundurowych – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12.
- 8) Szankin T., *Służba w Policji*, [w:] *Prawo policyjne*, M. Czuryk, M. Karpiniuk (red.), Warszawa 2014.
- 9) Szczęsny M., *Z problematyki odpowiedzialności funkcjonariusza Policji*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 200.
- 10) Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- 11) Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW nr 1022, Prawo CLXVIII Wrocław 1990.

Rozdział XV

Wybrane aspekty zarządzania jakością w administracji publicznej na przykładzie Kuratorium Oświaty

Mgr Chmiel Magdalena⁴²⁰

Contemporary entities of public administration with increasing commitment use quality management systems and methods in order to streamline their operations. Organizations operating both in the public and business markets are facing a necessity of processing and archiving of a huge amount of information. One of the aspects of quality management that is gaining popularity is information management. The aim of the study is to analyze the solutions used in the public administration market on the example of the Board of Education in Warsaw. The article draws attention to the need to implement legal regulations that essentially regulate the functioning of the administration.

Wstęp

Administracja publiczna prowadzona jest przez różne organy państwowe, samorządowe czy prywatne oraz działa w oparciu o przepisy prawa. Nadrzędnym celem wszystkich organizacji publicznych jest realizacja zadań powierzonych im w odrębnych ustawach, rozporządzeniach czy też innych aktach prawnych. Zasięg, formę i tryb działania, a także założenia i cele firm czy instytucji w tym sektorze są opisane literą prawa i z tego ramienia posiadają moc wiążącą⁴²¹. Specyfika tego rynku (brak konkurencji, cele działalności niektórych instytucji są trudne do analizy pod względem efektywności, zasoby finansowe niezależne od osiąganych rezultatów) nie pozwala na przeniesienie wszystkich rozwiązań systemowych czy zarządczych z biznesu. Urzędy administracji publicznej w percepcji obywateli: są obciążone nadmierną biurokracją, utrudniającą sprawne działanie, nie posiadają przejrzystych procedur, procesów, czy punktów decyzyjnych. Organizacje publiczne są postrzegane jako wymagające wielu żmudnych dodatkowych działań ze strony usługobiorców oraz wykazujące się brakiem sprawności i szybkości w codziennej działalności, której często

⁴²⁰ Specjalista do spraw projektów marketingowych w Danone Sp. z o.o.

⁴²¹ R. Stec, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne, część ogólna*, red. M.Chmaj, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa, 2003.

towarzyszy brak możliwości dostępu do informacji lub uzyskiwanie informacji niekompletnych⁴²².

Od lat 90-tych XX wieku w systemach zarządzania widoczna jest wyraźna tendencja do orientacji na jakość. Pionierem w tej dziedzinie była norma ISO 9001, która wprowadziła obraz organizacji zorientowanej na zaspokojenie potrzeb klienta, dążącej do nieustannego doskonalenia, redefiniowania oczekiwań interesantów i dążenia do ich efektywniejszego zaspokojenia. Systemy zarządzania jakością wprowadziły zmiany bardzo korzystne dla obywateli. Dzisiaj coraz częściej spotykamy w sektorze administracji publicznej firmy i urzędy przyjazne oraz przejrzyste, których działania są uporządkowane, otwarte na klienta wewnętrznego i zewnętrznego, w których dostęp do informacji jest łatwy i swobodny. Wyeliminowanie nadmiernej biurokracji, sprawna komunikacja są istotnymi rezultatami zarządzania zorientowanego na jakość. Celem artykułu jest analiza istoty wybranych aspektów zarządzania jakością oraz ich wpływ na działalność Kuratorium Oświaty, jako jednostki administracji publicznej.

I. Istota jakości w administracji publicznej

Działalność organu administracji publicznej skoncentrowanego na dostarczeniu usługi o wysokiej jakości powinna być standardem w sektorze. Jakość może być definiowana, jako stopień doskonałości, jako nieustające możliwości doskonalenia, ciągłe poszukiwanie lepszych, bardziej optymalnych rozwiązań⁴²³. Zarządzane jakością w sektorze publicznym obejmuje zarówno jakość oczekiwaną przez obywatela, jakość procesu realizacji usługi, jak również analizę wyniku⁴²⁴. Można przyjąć, że pierwszy model zarządzania przez jakość oparty na międzynarodowych standardach został wprowadzony w latach 90-tych XX wieku wraz

z wdrożeniem normy ISO 9001. Systemy zarządzania jakością stopniowo znalazły uznanie i stały się powszechnie stosowanym narzędziem usprawniania funkcjonalności administracji. Urzędy państwowe działające w ramach administracji publicznej stopniowo adaptują rozwiązania, które w biznesie doprowadziły do wzrostu jakości świadczonych usług, czy wzrostu wydajności funkcjonalności przedsiębiorstw. Sektor publiczny coraz prężniej poszukuje rozwiązań, które przyczynią się do lepszego zaspokajania oczekiwań społecznych

⁴²² J. Toruński, *Wdrażanie systemu zarządzania jakością w administracji publicznej na przykładzie urzędu miasta*, Akademia Podlaska w Siedlcach, 2009.

⁴²³ E. Skrzypek, *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin, 2002.

⁴²⁴ M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin, 2009.

w ramach działania administracji, przejrzystości i przyjazności procedur administracyjnych, a także modeli, które umożliwią ściślejsze dopasowanie działalności do oczekiwań obywateli, przy możliwościach finansowych zawartych w posiadanych budżetach⁴²⁵. Do niewątpliwych korzyści usprawniania zarządzania jakością należą nie tylko aspekty skierowane na usługobiorcę zewnętrznego. Implementacja systemów zarządzania jakością przynosi również znaczny wzrost optymalizacji funkcjonalności urzędu, takich jak definiowanie obszarów zarządzania w instytucji, precyzyjne określenie obszarów odpowiedzialności, kompetencji, usprawnienie wewnętrznej współpracy, a w konsekwencji podniesienie komfortu pracy urzędników, co z kolei przyczynia się do wzrostu ich zaangażowania w świadczone usługi, większego zaufania do instytucji, utożsamiania się z nią, a w dalszej perspektywie do ich dążenia do podnoszenia kwalifikacji i większego przyczyniania się do realizacji celów organizacji.

Najbardziej rozpowszechnionymi koncepcjami, które zostały zaadaptowane w sektorze publicznym i wspierają rozwój podejścia do zarządzania jakością to: zarządzanie przez jakość (ang. *Total Quality Management - TQM*), model doskonałości EFQM, System Zarządzania Jakością (SZJ) i zarządzanie wiedzą (ang. *Knowledge Management- KN*). Podstawowymi założeniami tych systemów zarządzania jakością są: orientacja na klienta - stawianie jego oczekiwań na pierwszym miejscu, przywództwo – tworzenie środowiska wspierającego zaangażowanych, proaktywnych pracowników, aktywne zaangażowanie pracowników w realizację celów na każdym poziomie hierarchii organizacji, stosownie do posiadanych kompetencji, podejście nieustannego doskonalenia w zakresie działalności organizacji, procesów, systemu zarządzania jakością, a także podejście procesowe⁴²⁶.

Zarządzanie przez jakość (TQM) jest najbardziej znanym systemem zarządzania jakością. Jest to filozofia zarządzania, która opiera się na ciągłym dążeniu do polepszania jakości oferowanych usług. Model doskonałości EFQM opracowany przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością, oparty jest na motywowaniu organizacji do doskonalenia oraz polepszania osiągniętych wyników. System zarządzania jakością (SZJ) bazuje na normach Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej - ISO. Systemy te funkcjonują dość specyficznie w różnych organizacjach. Zarządzanie wiedzą (KN) obejmuje wszelkie działania, metody, czy procesy, które wspierają działalność organizacji poprzez tworzenie

⁴²⁵ B. Pawłowska, I. Seredocha, *Wybrane metody doskonalenia jakości usług publicznych*, Prace naukowe Akademii im. J. Długosza w Częstochowie, Częstochowa, 2012.

⁴²⁶ M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin, 2009, s.39.

i wykorzystywanie wiedzy. Stosowane procedury i uporządkowane reguły działania są zdeterminowane przez procesy realizowane w urzędach.

Istotną rolę w zarządzaniu jakością odgrywa sprawny przepływ informacji w środowisku wewnętrznym i ze środowiskiem zewnętrznym. Dobra komunikacja jest jednym z kluczowych elementów w każdej organizacji przyczyniającym się do uzyskiwania wysokiej efektywności działalności. Sieć komunikacyjna podmiotu powinna być wystandaryzowana, powszechnie znana i stosowana przez pracowników. Brak jasnych reguł komunikacyjnych i precyzyjnych procedur komunikacyjnych może skutkować niepożądanym chaosem, a w konsekwencji podejmowaniem niewłaściwych decyzji lub działań. Wiele różnych form komunikacji może występować symultanicznie na różnych płaszczyznach działalności organizacji. Dopuszczalne są różne formy komunikacyjne w zależności od relacji organizacyjnych wewnętrznych, zewnętrznych, wewnątrzno-zewnętrznych oraz zewnętrzno-wewnętrznych. Różnorodność możliwości form zarówno pisemnych, jak i ustnych ma na celu zapewnienie płynnego przepływu informacji. W urzędach sektora publicznego komunikacja występuje na wszystkich poziomach struktury organizacyjnej, również we wszystkich obszarach. Istotną rolę w komunikacji ze środowiskiem zewnętrznym odgrywa także komunikacja niewerbalna, do której zaliczamy gesty, postawę, mimikę, ubiór⁴²⁷. Komunikacja zarówno wewnętrzna jak i zewnętrzna pełni na tyle istotną rolę, że powinna być świadomym elementem systemów zarządzania jakością organizacji.

II. System edukacji w Polsce

W ramach działalności organów administracji publicznej świadczonych jest bardzo wiele usług, realizujących różne zadania. Według B. Kozuch i A. Kozuch w sektorze administracji publicznej można wyróżnić trzy grupy usługodawców, które zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Klasyfikacja usług publicznych

Kategoria usług publicznych	Rodzaje usług
usługi i e-usługi	Wydawanie dokumentów, zezwoleń, koncesji, decyzji,

⁴²⁷ K. Serafin, *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2013, s. 136-151.

administracyjne	wprowadzenie baz danych
usługi i e-usługi społeczne	ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, kultura, kultura fizyczna i rekreacja, pomoc i opieka społeczna, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne
usługi techniczne	Transport – usługi i infrastruktura, gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku, cmentarnictwo, zaopatrzenie w energię, zieleń publiczna

Źródło: B. Kożuch, A. Kożuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2011, s. 41.

W ramach usług społecznych znajdują się m.in. urzędy i instytucje oświaty i wychowania publicznego. Powszechny system edukacji w Polsce zakłada, że każdy obywatel Polski zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Art. 70 ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa.⁴²⁸ Obowiązek szkolny dotyczy obywateli od 7 roku życia do ukończenia przez nich gimnazjum, a od września 2017r., w wyniku przeprowadzonych reform również do dnia zakończenia edukacji w ośmioletniej szkole podstawowej, jednak nie później niż do ukończenia przez nich 18 roku życia. Aktualnie zgodnie z ustawą o systemie oświaty obowiązek nauki po ukończeniu gimnazjum zakłada kontynuację nauki w publicznej lub niepublicznej szkole ponadgimnazjalnej, bądź uczęszczanie na zajęcia realizowane w formach pozaszkolnych lub w ramach działalności oświatowej prowadzonej przez osoby prawne i fizyczne, albo realizowane z odrębnymi przepisami przygotowania zawodowego u pracodawcy⁴²⁹.

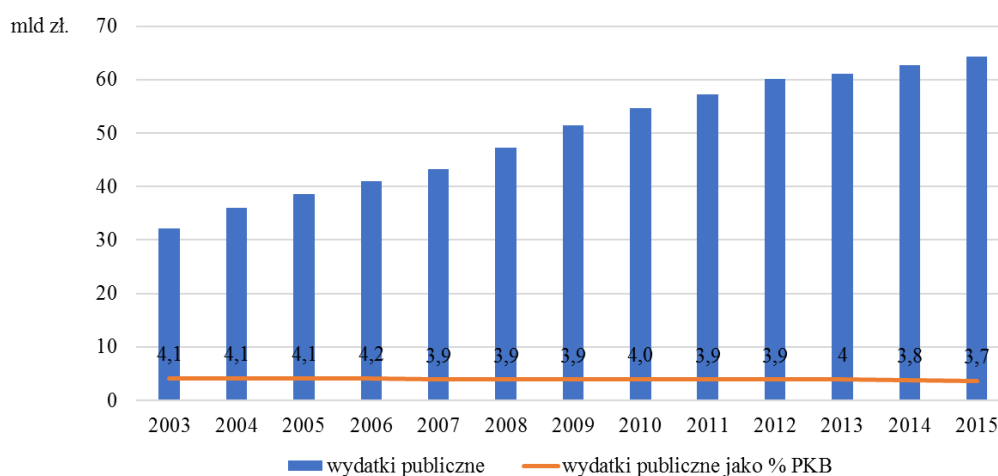
System oświaty w Polsce jest nie tylko obowiązkiem prawnym, ale spełnia również bardzo ważną rolę pod względem społecznym i ekonomicznym. W 2012 roku w polskich szkołach wszystkich typów kształciło się ok. 5 335 153 uczniów⁴³⁰. W Polsce w 2015 r. wydatki publiczne na oświatę i wychowanie (z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) wyniosły 66,0 mld zł, co stanowiło 3,7% PKB. Jednostki samorządu terytorialnego przekazały 40,4mld zł, jako wsparcie bezpośrednio dla szkół. Na oświatę i

⁴²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, art.70.

⁴²⁹ Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz.1943 z późn.zm.)

⁴³⁰ www.edubaza.pl, dostęp dn. 12.06.2017.

wychowanie, a także edukacyjną opiekę wychowawczą przeznaczone zostało 3,3 mld zł z budżetu państwa⁴³¹. Wydatki na oświatę zostały zaprezentowane na rysunku 1.



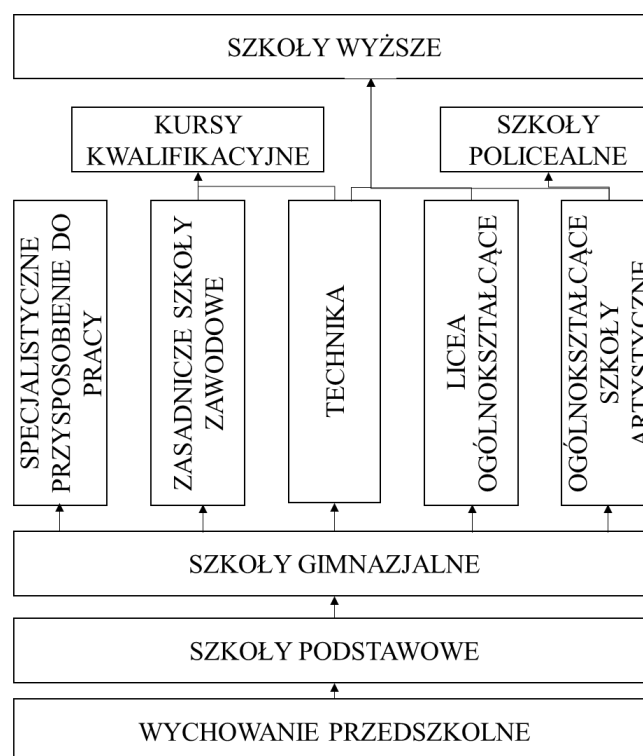
Rysunek 1. Wydatki na oświatę w Polsce

Źródło: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016, GUS, Departament Badań społecznych i warunków życia, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Warszawa 2016

Z danych zaprezentowanych na rysunku 1 wynika, że w latach 2003 – 2015 udział wydatków publicznych i subwencji ogólnej przeznaczonej dla sektora oświaty w PKB jest stabilny i utrzymuje się na poziomie ok. 4,0%, przy jednoczesnym wzroście wydatków na oświatę. Oznacza to, że wydatki na oświatę rosną w tym samym tempie co PKB.

Do realizacji tak szerokiego zakresu działań edukacyjnych, mierzonego za pomocą liczby osób otrzymujących dane świadczenie, czy wartością wydatków, powołanych zostało wiele instytucji i organów Państwowych. Sektor edukacji państwowej jest silnie fragmentaryczny. Uproszczony schemat systemu edukacji został przedstawiony na rys. 1.

⁴³¹ Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016, GUS, Departament Badań społecznych i warunków życia, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Warszawa, 2016



Rysunek 1. System edukacji w Polsce w roku szkolnym 2015/2016

Źródło: Opracowanie własne na podst.: *Oświata i wychowanie...*, *op.cit.*

W ramach rządowego systemu oświaty, jako organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad podmiotami świadczącymi działalność edukacyjną działa Kuratorium Oświaty. Kuratorium jest państwową jednostką budżetową, wchodzącą w skład zespolonej administracji rządowej w województwie jako wyodrębniona jednostka organizacyjna⁴³². Kuratorium Oświaty w Warszawie działa na podstawie⁴³³:

1. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
2. ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r.- Karta Nauczyciela,
3. ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 230),
4. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia delegatur (Dz. U. Nr 164, poz. 1169 oraz z 2009 r. Nr 168, poz. 1325),
5. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. Nr 168, poz. 1324),

⁴³² Regulamin organizacyjny Kuratorium Oświaty w Warszawie, z dnia 12 stycznia 2012

⁴³³ www.kuratoriumoswiaty.pl

6. statutu Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 480 Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie nadania Statutu Mazowieckiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 209, poz. 6628, z późn. zm.),
7. zarządzenia Nr 280 Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie nadania Statutu Kuratorium Oświaty ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr 29 z dnia 12 stycznia 2012 r.

Kurator w imieniu Wojewody wykonuje zadania w zakresie oświaty, w tym sprawuje nadzór pedagogiczny nad jednostkami oświatowymi, jest również kierownikiem zakładu pracy w stosunku do pracowników zatrudnionych w kuratorium.⁴³⁴

III. Zarządzanie jakością w Kuratorium Oświaty

Współczesne organizacje działające zarówno na rynku publicznym, jak i biznesowym stoją przed koniecznością przetwarzania i archiwizowania ogromnej ilości informacji. Niezbędne jest zatem opracowanie i wdrożenie systemów wspierających zarządzanie informacją i danymi. Narzędzia będące odzwierciedleniem niegdyś istniejących zbiorów, umożliwiają szybki i efektywny dostęp do wybranych informacji, ich aktualizację, archiwizację w przyjaznej dla użytkownika formie. Sprawne zarządzanie danymi i informacją może się odbywać w oparciu o system zasad i procedur mających swoje odzwierciedlenie w bazach danych, oraz bazach procesowych - wspierających kanały komunikacyjne działające w tradycyjnej lub ustnej postaci. Indywidualnie opracowana baza danych, zawierająca specyficzne metody i algorytmy, spełniająca zarówno rolę kolektora danych, ale również narzędzia będącego nośnikiem bieżących informacji, umożliwiająca dokonywanie analiz i pomiaru efektywności prowadzonych działań jest kluczowym czynnikiem usprawniającym zarządzanie informacją w firmie⁴³⁵. Dzisiejsze przedsiębiorstwa posługują się często kompleksowymi i zintegrowanymi systemami zarządzającymi przepływem informacji. Organy administracji publicznej, będące zarówno konsumentem jak i producentem bardzo dużej ilości informacji również opracowały i wdrożyły systemy wspierające ich bieżącą działalność. Rozwiązania, które niejednokrotnie spotykały się z dużym dyskomfortem posiadania nieprecyzyjnych informacji obiegających organizację w formie formatek, nieczytelnych druków, często będącym przyczyną chaosu, zostają zastąpione przez

⁴³⁴ Ibidem.

⁴³⁵ J. Sasak, *Model zarządzania przepływem informacji w urzędzie miasta*, Katedra Zarządzania Publicznego Uniwersytet Jagielloński, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice, 2008.

elektroniczne systemy wymiany informacji, znacznie bardziej efektywne, przejrzyste, proste i szybkie w obsłudze. Zarządzanie oraz podejmowanie decyzji w oparciu o przejrzysty i kompletny obraz informacji na różnych szczeblach struktur organizacyjnych umożliwia działalność bardziej skupioną i skierowaną na realizację zamierzonych celów.

W celu sposobu opisu działalności Kuratorium Oświaty w Warszawie zostały przeprowadzone badania w zakresie analizy dokumentacji. Kuratorium oświaty jest instytucją publiczną, świadczącą ściśle określone usługi w zakresie oświaty. W działalności firmy warto zwrócić uwagę na kluczowe elementy dotyczące procesu jej funkcjonowania w aspekcie zarządzania jakością :

1. Standard usługi
2. Sposób świadczenia usługi
3. Analiza osiągniętych rezultatów i ocena skuteczności działania.

Istotne informacje dotyczące sposobów jak i standardów świadczonych usług w tej instytucji są dostępne na stronie internetowej Kuratorium Oświaty w Warszawie. Prezentowane treści pogrupowane są modułowo w bloki adresatów i zagadnień : kuratorium, dyrektor i nauczyciel, organ prowadzący, rodzice i uczniowie, nadzór pedagogiczny, edukacja i kształcenia, poradnik klienta. Podany jest dokładny adres siedziby urzędu jak również telefony kontaktowe. Można odnaleźć połączenie do wybranego pracownika. Usługi świadczone są bezpośrednio poprzez osobiste lub telefoniczne udzielanie zainteresowanym dostępu do informacji przez pracowników zgodnie z ich kompetencjami, poprzez prowadzenie korespondencji w tradycyjnej formie papierowej jak i za pośrednictwem systemu elektronicznego.

Wybrano do analizy są następujące dokumenty:

- regulamin organizacyjny
- informacja o projekcie „Rozwój e – usług”
- zarządzenia
- schemat organizacyjny kuratorium
- ogłoszenia
- dokumenty archiwum zakładowego
- E- usługi świadczone za pośrednictwem platformy e – PUAP

Regulamin określa omawianą instytucję jako wyodrębnioną jednostkę organizacyjną, wchodzącą w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.⁴³⁶ Kuratorium będąc państwową jednostką budżetową *wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela i przepisach odrębnych, na terenie województwa.*⁴³⁷ Zadania te są literalnie wymienione w regulaminie i dotyczą szeroko rozumianego nadzoru pedagogicznego. Między innymi wydaje w imieniu Wojewody decyzje administracyjne, postanowienia, zarządzenia, opinie, zgody i oceny⁴³⁸. Ma dostęp do wielu danych osobowych i w ramach swoich usług prowadzi liczne korespondencje. W celu zapewnienia ochrony danych osobowych obowiązuje zarządzenie nr 51 Mazowieckiego Kuratora Oświaty z dnia 14 czerwca 2012 r., w sprawie polityki bezpieczeństwa.

Czynności kancelaryjne w kuratorium wykonywane są w oparciu o Rozporządzenie Prezesa rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011r w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych. Wszystkie prowadzone sprawy są klasyfikowane i kwalifikowane według archiwizacji. W tym celu prowadzony jest jednolity rzeczowy wykaz akt. Jednocześnie funkcjonuje elektroniczne zarządzanie dokumentacją (EZD), które jest narzędziem informatycznym służącym do rejestracji przesyłek wpływających i wychodzących, rejestracji i przysyłania pism wewnętrznych, prowadzenia spisu spraw, dekretacji pism. W załączniku nr 1 do Mazowieckiego Kuratora Oświaty z dnia 30 czerwca 2015 r., znajduje się procedura użytkowania elektronicznego zarządzania dokumentacją. Bardzo precyzyjnie monitoruje się obieg każdego pisma. Sprawę w systemie EZD prowadzi tylko komórka merytoryczna ostatecznie załatwiająca sprawę. Korespondencja między urzędami odbywa się za pomocą platformy elektronicznej e- PUAP. Jest to bardzo szybkie przysyłanie dowolnych pism i całkowicie przejrzyste w systemie. Automatycznie generuje się dokładny czas wysłania i cały proces obiegu dokumentacji, a także istotnych czynności podejmowanych przez pracownika. Podstawowy dokument zawierający przepisy prawa oświatowego dostępny dla każdego zainteresowanego to ustawa o systemie oświaty, w której artykuł 35.1 a podaje, że *w celu realizacji zadań służących zapewnieniu sprawności i efektywności nadzoru pedagogicznego Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania*

⁴³⁶ Załącznik do zarządzenia nr 5 Mazowieckiego Kuratora Oświaty z dn. 17 stycznia 2012r, Regulamin organizacyjny Kuratorium Oświaty w Warszawie z dnia 12 stycznia 2012

⁴³⁷ Ibidem.

⁴³⁸ Ibidem.

prowadzi elektroniczną platformę nadzoru pedagogicznego. Prawo dostępu do niej przysługuje zarówno nauczycielom, rodzicom, jak i uczniom w zakresie prowadzonego nadzoru przez kuratorium⁴³⁹. W założeniu służy to przejrzystości działania. Pracownicy przeprowadzają badania ankietowe jakości usługi obsługi interesanta.

Schemat organizacyjny kuratorium przedstawia firmę jako zespół podzielony na zespoły zadaniowe: zwiększania szans edukacyjnych, zarządzania informacją, administracyjny, kształcenia ogólnego, ponadgimnazjalnego i ustawicznego, strategii i nadzoru pedagogicznego, finansów i kadr, prawny, kontroli i audytu, do spraw BHP, do spraw obronnych, a jednocześnie hierarchicznie uporządkowany.

Nabory do urzędu odbywają się w drodze konkursów, a ogłoszenie dostępne są na stronie internetowej. Pracownicy podlegają okresowym ocenom. Również w kuratorium prowadzona jest ciągła ocena przez interesantów. Każda osoba przychodząca może wypełnić ankietę satysfakcji, która została zaprezentowana jako załącznik 1 do niniejszej pracy.

Podsumowanie

Zarządzanie jakością nie jest zamknięte w jednej komórce organizacji, ale obejmuje całą instytucję, wszystkie procesy, jednostki przez co wpływa na jej funkcjonowanie w każdym wymiarze. Zarządzanie informacją, komunikacja wewnątrz organizacji jak również wobec klienta zewnętrznego ma wpływ na realizację zamierzonych celów. Kuratorium Oświaty w Warszawie jako jednostka administracji publicznej świadczy usługi dla ludności w zakresie sprawowanego nadzoru pedagogicznego zgodnie z przyjętymi uregulowaniami prawnymi. Będąc zarówno producentem, jak i konsumentem informacji zostały opracowane systemy zarządzania informacją: przepływem informacji, dostępem do informacji, a także archiwizacją informacji. Wszelkie sprawy i procesy są prowadzone w oparciu o jasne i przejrzyste procedury, mają swoje odbicie w formach zarówno elektronicznych, jak i papierowych. Dostęp do informacji jest uregulowany odrębnymi przepisami prawa, łatwy i swobodny w ramach zakresu kompetencji poszczególnych pracowników. Elektroniczne zarządzanie dokumentacją pozwala na analizowanie osiągniętych rezultatów i ich ocenę.

W ramach zarządzania informacją obowiązują również procedury i kryteria archiwizacji informacji bieżącej i spraw zakończonych. Analizowana jest efektywność zaspokajania potrzeb klientów oraz funkcjonowanie urzędu w celu oceny skuteczności działania w aspekcie jakości pracy. Opisany system zarządzania jakością w Kuratorium Oświaty w Warszawie

⁴³⁹ Ustawa z dn. 7 września 1991 r., o systemie oświaty t. j. Dz. U. z 2016 r. z późn.zm.

świadczy o rozwoju jakości usług w tej instytucji. Stosowane są procedury jakości, badana skuteczność i efektywność systemu.

Bibliografia :

Akty prawne:

1. Ustawa z dn. 7 września 1991 r., o systemie oświaty t. j. Dz. U. z 2016 r. z późn.zm.
2. Regulamin organizacyjny Kuratorium Oświaty w Warszawie, z dnia 17 stycznia 2012 r.
3. Załącznik do zarządzenia nr 5 Mazowieckiego Kuratora Oświaty z dn. 17 stycznia 2012r,
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Książki i artykuły:

1. Stec R., *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne, część ogólna*, red. M. Chmaj, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa, 2003.
2. Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin, 2002.
3. Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin, 2009.
4. Kożuch B., Kożuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B.Kożuch, A. Kożuch, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2011.
5. Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016, GUS, Departament Badań społecznych i warunków życia, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Warszawa, 2016.
6. Toruński J., *Wdrażanie systemu zarządzania jakością w administracji publicznej na przykładzie urzędu miasta*, Akademia Podlaska w Siedlcach, Siedlca, 2009.
7. Pawłowska B., Seredocha I., *Wybrane metody doskonalenia jakości usług publicznych*, Prace naukowe Akademii im. J. Długosza w Częstochowie, Częstochowa, 2012.
8. Serafin K., *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach 2013, nr 141.
9. Sasak J., *Model zarządzania przepływem informacji w urzędzie miasta*, Katedra Zarządzania Publicznego Uniwersytet Jagielloński, [w:] J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka, *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym '07*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice, 2008,

Strony internetowe:

1. www.kuratoriumoswiaty.pl

2. www.edubaza.pl

Rozdział XVI

Ekonomiczne przyczyny upadku państwa i ich znaczenie dla rewolucji socjalistycznej – analiza poglądów Marksa, Engelsa i Lenina

Mgr Wolska Urszula⁴⁴⁰; Mgr Markowska Ewelina⁴⁴¹

Marx and Engels' views on the essence and importance of the state and society, with particular emphasis on their potential role in the outbreak and the course of the revolution, were presented in this work. Much of the class society in the state is discussed, and the way and purpose of its formation. On the issue of the revolution, the reasons for the economic failures of states underlined by Marx, Engels, underline the differences that exist in the minds of these thinkers. In this matter, the views of Vladimir Lenin were also selected.

The essence of this work is the analysis of Marx's and Engels' reflections on the socialist revolution and its relationship with the economic causes of the fall of the state. To this end discussed the issues of class struggle as defined by Marx and Engels.

Wstęp

Karol Marks urodził się 5 maja 1818 roku w Trewirze a zmarł 14 marca 1883 roku w Londynie. Zasłynął jako wybitny niemiecki filozof, socjolog, ekonomista oraz jako działacz rewolucyjny. Jest twórcą socjalizmu naukowego oraz założycielem I Międzynarodówki⁴⁴². Natomiast Fryderyk Engels urodził się 28 listopada 1820 roku w Wuppertalu a zmarł 5 sierpnia 1895 roku w Londynie. Uznawany jest za jednego z głównych ideologów socjalizmu. Ponadto był znamienitym niemieckim filozofem, socjologiem i jednym z organizatorów I i II Międzynarodówki. Marks i Engels pierwsi zrozumieli, czego brakowało socjalistom utopijnym i ludowym, komunistycznym spiskowcom. Marks i Engels, opierając się na dorobku jednych i drugich oraz na pełni myśli naukowej swej doby, stworzyli naukę o tym, jak należy zmienić świat kapitalistycznego

⁴⁴⁰ **Mgr Wolska Urszula** – doktorantka na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Katedra Finansów i Ubezpieczeń.

⁴⁴¹ **Mgr Markowska Ewelina** – doktorantka na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Katedra Finansów i Ubezpieczeń.

⁴⁴² F. Wheen, „Karol Marks. Biografia”, Warszawa 2005, s. 19- 24.

wyzysku w socjalistyczny świat sprawiedliwości społecznej. Lecz stworzyli oni tę naukę w ostrej walce ideologicznej zarówno przeciw utopistom jak i spiskowcom⁴⁴³.

Przedstawione w owej pracy zostały poglądy Marksa i Engelsa, na istotę i znaczenie państwa i społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem ich potencjalnej roli dla wybuchu i przebiegu rewolucji. Omówione zostało znacznie społeczeństwa klasowego w państwie oraz sposób i cel jego powstawania. W kwestii rewolucji przeanalizowane zostały określone przez Marksa, Engelsa przyczyny ekonomicznych upadków państw z podkreśleniem różnic jakie występowały w poglądach owych myślicieli. W tej kwestii przytoczone wybiórczo zostały również poglądy Włodzimierza Lenina.

Istotą owej pracy jest analiza przymieśń Marksa i Engelsa na temat rewolucji socjalistycznej i jej związków z ekonomicznymi przyczynami upadku państwa. W tym celu omówiona została problematyka walki klas określona przez Marksa i Engelsa.

I. Społeczeństwo klasowe a państwo

Karol Marks dwojako rozumie pojęcie klasy społecznej. Z jednej strony rozważa klasę społeczną jako pojęcie historyczne, w tym wypadku struktura klasowo-warstwowa u Marksa jest rozbudowana, nigdy nie jest dualistyczna. Można to pojmowanie klasy społecznej porównać do dzisiejszego znaczenia grupy społecznej. W społeczeństwie kapitalistycznym klasy społeczne w rozumieniu historycznym to odpowiedniki stanów – mamy zatem strukturę klasowo-warstwową składającą się z wielkich właścicieli, właścicieli środków produkcji, drobnomieszczan, chłopów i robotników. Marks zaznacza, że grupa społeczna może mieć różne cechy położenia klasowego. Z drugiej strony natomiast Marks określa klasę społeczną jako pojęcie socjologiczno-ekonomiczne. W tym ujęciu mamy u Marksa strukturę dualistyczną – dwie klasy antagonistyczne, których konflikt jest motorem dziejów. „Ale nie sprzecajcie się z nami, ujmując na miarę waszych burżuazyjnych pojęć o wolności, wykształceniu, prawie itp. sprawę zniesienia własności burżuazyjnej. Same wasze idee są wytworem burżuazyjnych stosunków produkcji i własności, podobnie jak wasze prawo jest tylko podniesioną do godności ustawy wolą waszej klasy, wolą, której treść określają materialne warunki istnienia waszej klasy. Ze wszystkimi poprzednio panującymi, już unicestwionymi klasami podzielacie stronnaczy pogląd, który zamienia wasze stosunki produkcji i własności – historycznie wytwarzane i przemijające z biegiem produkcji –

⁴⁴³ T. Hunt, „Fryderyk Engels. Komunista we fraku”, Warszawa 2012, *passim*.

w wieczne prawa przyrody i rozumu. Co zdolni jesteście zrozumieć w stosunku do własności antycznej, co zdolni jesteście zrozumieć w stosunku do własności feudalnej, tego nie możecie zrozumieć, gdy mowa o własności burżuazyjnej”⁴⁴⁴. W społeczeństwie kapitalistycznym klasy te to właściciele środków produkcji – burżuazja oraz robotnicy – proletariat. Zgodnie z najpopularniejszą definicją Lenina klasy w ujęciu socjologiczno-ekonomicznym wyróżniają się:

- miejscem w historycznie ukształtowanym sposobie produkcji;
- określonym stosunkiem do środków produkcji (w kategoriach posiadają/nie posiadają);
- rolą i miejscem w społecznej organizacji sposobu produkcji;
- sposobem uczestnictwa w podziale dochodu.

Klasa społeczna w rozumieniu socjologiczno-ekonomicznym była dla Marksa nie tylko kategorią analityczną, lecz miała lub mogła mieć znamiona wspólnoty. W tym względzie Marks ujmował je w dwóch typach: *klasa w sobie* i *klasa dla siebie*. W ujęciu marksowskim podział społeczeństwa ogranicza się do dwóch klas rozumianych socjologiczno-ekonomicznie: proletariatu i burżuazji, między którymi zachodzi immanentny konflikt, ponieważ tylko burżuazja jest klasą posiadającą środki produkcji, natomiast proletariat jest klasą wyzyskiwaną. Dzięki postrzeganiu wzajemnym swojego położenia przez proletariuszy rodzi się świadomość klasowa, a wraz z nią antagonizm wobec burżuazji. Marks twierdził, że poprzez uświadomienie własnego położenia ekonomicznego członkowie klas społecznych podlegają procesowi grupotwórczemu, poprzez co z klasy w sobie wytwarza się klasa dla siebie. Według niego proces ten w wyniku eksploatacji robotników w systemie kapitalistycznym miałby dotyczyć przede wszystkim proletariatu. Natomiast rozwój organizacji robotniczych, w tym związków zawodowych oraz partii komunistycznych, miał doprowadzić do utworzenia społeczeństw socjalistycznych, a w przyszłości komunistycznych, które byłyby społeczeństwami bezklasowymi⁴⁴⁵. Włodzimierz Lenin określił klasy społeczne jako „[...]wielkie grupy ludzi, różniące się między sobą miejscem zajmowanym w historycznie określonym systemie produkcji społecznej, stosunkiem (przeważnie usankcjonowanym i ustalonym przez prawo) do środków produkcji, rolą w społecznej organizacji pracy i – co za tym idzie – sposobem otrzymywania i rozmiarami tej części bogactwa społecznego, którą rozporządzają. Klasy – to takie grupy ludzi, z których jedna może przywłaszczać sobie pracę drugiej, dzięki różnicy miejsca, jakie

⁴⁴⁴ K. Marks, „Krytyka Programu Gotajskiego”, [w:] „Dzieł wybrane”, t. 2, Warszawa 1972, s. 145.

⁴⁴⁵ A. Spirkin, „Zarys filozofii marksistowskiej”, Warszawa 1968, s. 439.

zajmują w określonym systemie gospodarki społecznej⁴⁴⁶. Miejsce danej klasy w systemie społecznej produkcji i podziału uwarunkowane jest przede wszystkim jej stosunkiem do środków produkcji, tj. jej stosunkami własności. Jest to główna cecha klasy, wyrażająca jej istotę społeczną⁴⁴⁷.

Zgodnie z ideą marksizmu w kwestii roli historycznej i znaczenia państwa można stwierdzić, iż państwo jest wytworem i objawieniem nieprzejdanych przeciwieństw klasowych. Powstaje ono tam, wtedy i o tyle, gdzie, kiedy i o ile przeciwieństwa klasowe obiektywnie nie mogą być pogodzone. Istnienie państwa jest zatem dowodem, że przeciwieństwa klasowe nie dają się pogodzić⁴⁴⁸. „Państwo nie stanowi w żadnym razie siły, narzuconej społeczeństwu z zewnątrz. Nie jest ono również ‘rzeczywistością idei moralnej’, ‘obrazem i rzeczywistością rozumu’, jak twierdzi Hegel. Jest ono raczej produktem społeczeństwa na określonym stopniu rozwoju, jest ono przyznaniem, że społeczeństwo to uwikłało się w nierozwiązalną sprzeczność z samym sobą, rozszepiło się na nieprzejdane przeciwieństwa, których nie potrafi znieść. Ażeby zaś te przeciwieństwa – klasy o sprzecznych interesach ekonomicznych – nie pochłonęły nawzajem siebie i społeczeństwa w bezpłodnej walce, stała się niezbędna potęga stojąca pozornie ponad społeczeństwem, która tłumilaby stojącą pozornie ponad społeczeństwem, która tłumilaby te konflikty, utrzymywała je w granicach ‘porządku’. Tą potęgą wzrosłą ze społeczeństwa, ale stojącą nad nim i coraz bardziej wyobcowującą się od niego jest państwo”⁴⁴⁹. Według Marksa państwo nie mogłoby ani powstać, ani się utrzymać, gdyby pojednanie klas było możliwe. Państwo jest organem panowania klasowego, organem ucisku jednej klasy przez drugą jest stworzeniem ładu, który to legalizuje i utrwała ten ucisk łagodząc starcia klas. Zatem państwo jest organem panowania jednej klasy, której nie można pogodzić z przeciwstawną jej klasą. Można więc stwierdzić, że charakter przeciwieństw klasowych jest nieprzejdany. Należy zaznaczyć, że jeżeli państwo jest wytworem nieprzejdanego charakteru przeciwieństw klasowych, jeżeli jest siłą stojącą ponad społeczeństwem i „[...] coraz to bardziej wyobcowującą się od społeczeństwa [...]”⁴⁵⁰ to jasnym jest, że wyzwolenie klasy uciskanej jest niemożliwe nie tylko bez rewolucji opartej na przemocy ale również bez zniszczenia tego aparatu władzy państwowej, który stworzony został przez klasę panującą i który jest uosobieniem owego wyobcowania

⁴⁴⁶ W. I. Lenin, „Wielka inicjatywa”, [w:] *Dzieła*, t. 29, Warszawa 1956, s. 415.

⁴⁴⁷ A. Spirkin, „Zarys filozofii... op cit.”, s. 439.

⁴⁴⁸ W. I. Lenin, „Państwo a rewolucja”, Warszawa 1950, s. 11.

⁴⁴⁹ F. Engels, „Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa”, Warszawa 1949, s.173.

⁴⁵⁰ *Loc cit.*

się⁴⁵¹. „[...] ponieważ państwo powstało z potrzeby utrzymania a karbach przeciwności klasowych, a jednocześnie samo powstało wśród konfliktów tych klas, to z reguły jest ono państwem klasy najsilniejszej, ekonomicznie panującej, która przy jego pomocy staje się również klasą panującą politycznie i w ten sposób zdobywa nowe środki do ciemnienia i wyzyskiwania klas uciskanych [...] nowożytnie państwo parlamentarne jest narzędziem wyzysku pracy najemnej przez kapitał. Bywają jednak w drodze wyjątku okresy, w których walczące ze sobą klasy są tak bliskie równowagi, że władza państwowa, jako pozorna pośredniczka, chwilowo otrzymuje pewną samodzielność w stosunku do nich [...]”⁴⁵².

Niezwykle istotne jest również to, że dla utrzymania specjalnej, stojącej ponad społeczeństwem władzy publicznej potrzebne są podatki i długi państwowe. W związku z tym urzędnicy jako organy władzy państwowej mają uprzywilejowaną sytuację. „[...] mając na swym ręku władzę publiczną i prawo ściągania podatków urzędnicy, jako organy społeczeństwa, stoją teraz nad społeczeństwem. Swobodny, dobrowolny szacunek, jakim obdarzono organy ustroju rodowego (klanowego), nie wystarcza im – nawet gdyby go zdobyć mogli [...]”⁴⁵³. Należy dlatego wprowadzać specjalne ustawy o świętości i nietykalności urzędników. Zaznaczyć należy jeszcze, że Engels nazywa powszechne prawo wyborcze narzędziem panowania burżuazji. Powszechne prawo wyborcze jest: „miernikiem stopnia dojrzałości klasy robotniczej. W państwie dzisiejszym nigdy nie może być i nie będzie ono niczym więcej”⁴⁵⁴.

Engels i Marks starają się zwrócić uwagę na istotę znaczenia stałego wojska i policji. Są to według nich i większości myślicieli główne narzędzia władzy państwowej. Gdyż społeczeństwo cywilizowane jest nieprzejezdne i rozszczerzone na wrogie klasy, których samorzutne uzbrojenie doprowadziłoby do zbrojnej walki między nimi. Formułuje się zatem państwo, powstaje specjalna siła, oddziały uzbrojonych ludzi, i każda rewolucja, burząc aparat państwowy pokazuje jaką klasa panująca dąży do odbudowy służących jej specjalnych oddziałów ludzi uzbrojonych (policja, armia stała), jaką klasa uciskana dąży do stworzenia nowej organizacji tego rodzaju, zdolnej do służenia nie wyzyskiwaczom a wyzyskiwanym⁴⁵⁵. „[...] W porównaniu ze starą organizacją rodową państwo cechuje przede wszystkim podział poddanych według terytorium [...] Drugie – to utworzenie władzy publicznej, która już nie utożsamia się bezpośrednio z ludnością organizującą się w siłę zbrojną. Ta odrębna

⁴⁵¹ W. Lenin, „*Państwo a ... op cit.*, s. 11-14.

⁴⁵² F. Engels, „*Pochodzenie rodziny... op cit.*, s. 175 – 176.

⁴⁵³ F. Engels, „*Pochodzenie rodziny... op cit.*, s.175.

⁴⁵⁴ Ibidem., s.177.

⁴⁵⁵ W. Lenin, „*Państwo a ... op cit.*, s. 15-16.

władza publiczna jest niezbędna, ponieważ od czasu rozbicia na klasy stała się niemożliwa samorządnie działająca zbrojna organizacja ludności [...] Ta władza publiczna istnieje w każdym państwie; składa się ona nie tylko z uzbrojonych ludzi, ale także z takich dodatków rzeczowych, jak więzienia i wszelkiego rodzaju instytucje przymusu, których zupełnie nie znało społeczeństwo rodowe (klanowe) [...]”⁴⁵⁶. W owym rozumowaniu Engels rozpatruje teoretycznie tę samą kwestię, którą praktycznie w sposób poglądowy i przy tym w skali akcji masowej stawia przed nami każda wielka rewolucja. Mowa oczywiście o kwestiach wzajemnych stosunków specjalnych oddziałów ludzi uzbrojonych i samorządnie działającej zbrojnej organizacji ludności. Engels wskazuje, że czasami władza publiczna jest słaba lecz się wzmacnia. „[...] Wzmacnia się ona jednak w miarę tego, jak zaostrzają się przeciwieństwa klasowe wewnątrz państwa, i w miarę jak graniczące ze sobą państwa stają się większe i ludniejsze – wystarczy spojrzeć na dzisiejszą Europę, gdzie walka klas i rywalizacja w podbojach wyniosły władzę publiczną do takiej wysokości, że może ona pochłonąć całe społeczeństwo, a nawet i państwo [...]”⁴⁵⁷. Engels już w 1891 roku wskazywał na rywalizację w podbojach jako na jedną z najważniejszych cech charakterystycznych polityki zagranicznej wielkich mocarstw.

Lenin z kolei odnosząc się do myśli Marksa i Engelsa odnośnie relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem klasowym twierdzi, że ich poglądy zostały z biegiem czasu przeinaczone. „Z nauką Marksa dzieje się obecnie to, co już nieraz w historii zdarzało się z naukami rewolucyjnych myślicieli i wodzów klas uciskanych w ich walce wyzwolenczej. Klasy uciskające nieustannie prześladowały wielkich rewolucjonistów za ich życia, na nauki ich odpowiadały najdziksza wściekłością, szaloną nienawiścią, rozpasaną powodzią kłamstw i oszczerstw. Po ich zgonie usiłuje się z nich uczynić nieszkodliwą ikony, kanonizować ich niejako, [...] Przeocząją, zacierają, wypaczają rewolucyjną stronę nauki, jej ducha rewolucyjnego”⁴⁵⁸.

II. Ekonomiczne przyczyny upadku państwa

„Państwo nie jest więc wieczne. Istniały społeczeństwa, które obchodziły się bez niego, które nie miały żadnego pojęcia o państwie i władzy państwowej. Na określonym stopniu ekonomicznego rozwoju, nieodłącznie związanym z podziałem społeczeństwa na

⁴⁵⁶ F. Engels, „*Pochodzenie rodziny... op cit.*, s.174.

⁴⁵⁷ Ibidem, s.175.

⁴⁵⁸ W. I. Lenin, „*Dzieła*”, t. 5, Warszawa 1966, s. 178.

klasy, państwo stało się koniecznością na skutek tego podziału. Obecnie zbliżamy się szybkim krokiem do takiego stopnia rozwoju produkcji, na którym istnienie tych klas nie tylko przestaje być koniecznością, lecz staje się wyraźną przeszkodą dla produkcji. Klasy zginą tak samo nieuniknienie, jak poprzednio powstały. Wraz z nimi nieuchronnie zginie państwo. Społeczeństwo, które zorganizuje produkcję na podstawie wolnego i równego zrzeszenia producentów, przeniesie całą machinę państwową tam, gdzie dotąd będzie jej miejsce: do muzeum starożytności, obok kołowrotka i topora brązowego⁴⁵⁹. Lenin określa ów fragment dzieła Engelsa jako podsumowanie poglądów na temat państwa. Podkreśla jednak, że owy cytat jest rzadko spotykany w propagandowej i agitacyjnej literaturze socjaldemokracji współczesnej a gdy już zostanie wykorzystany to głównie dla oficjalnego wyrażenia uznania Engelsa. Podkreśla, że jest to czynione bez głębszego zastanowienia się jak szeroki i głęboki musi być rozmach rewolucji, który zakłada owe przeniesienie maszyny państwowej do muzeum starożytności⁴⁶⁰.

Kwestie ekonomicznych podstaw upadku państwa najgruntowniej wyraził Marks w swej „Krytyce Programu Gotajskiego”. Teoria Marksa jest zastosowaniem teorii rozwoju do kapitalizmu. Zakłada, że przyszły rozwój komunizmu wywodzi się z kapitalizmu. „Między społeczeństwem kapitalistycznym a komunistycznym leży okres rewolucyjnego przeobrażenia pierwszego w drugie. Temu okresowi odpowiada też przejściowy okres polityczny, i państwo tego okresu nie może być niczym innym, jak tylko rewolucyjną dyktaturą proletariatu [...]”⁴⁶¹. Owy wniosek Marks opierał na analizie roli jaką odgrywał proletariatus w społeczeństwie kapitalistycznym, a także na danych rozwoju tego społeczeństwa i na niemożliwości pogodzenia sprzeczności interesów proletariatus i burżuazji. Lenin z kolei twierdził, że przejście od społeczeństwa kapitalistycznego, rozwijającego się w kierunku komunizmu do społeczeństwa komunistycznego jest niemożliwe bez politycznego okresu przejściowego i zakładał, że państwem tego okresu może jedynie być rewolucyjna dyktatura proletariatus. Stawia on obok siebie dwa pojęcia, mianowicie przeistoczenie się proletariatus w klasę panującą i zdobycie demokracji. „W społeczeństwie kapitalistycznym w warunkach jego najpomyślniejszego rozwoju, mamy mniej lub bardziej pełny demokratyzm w republice demokratycznej. Lecz demokratyzm ten jest zawsze ujęty w wąskie ramy wyzysku kapitalistycznego i dlatego w istocie rzeczy pozostaje zawsze demokratyzmem dla mniejszości, tylko dla klas posiadających, tylko dla bogaczy. Wolność społeczeństwa

⁴⁵⁹ Ibidem, s.177.

⁴⁶⁰ W. Lenin, „ Państwo a... op cit., s. 22.

⁴⁶¹ K. Marks, „Krytyka Programu...” op. cit., , s. 23.

kapitalistycznego pozostaje w przybliżeniu zawsze taka sama, jaką była w starożytnych republikach greckich: wolnością dla właścicieli niewolników. Współcześni niewolnicy najemni pozostają, w skutek warunków kapitalistycznego wyzysku, do takiego stopnia przytłoczeni ubóstwem i nędzą, że mają inne kłopoty niż demokrację, mają inne problemy niż politykę, że w zwykłym spokojnym biegu wydarzeń większość ludności odsunięta jest od udziału w życiu społeczno-politycznym”⁴⁶². Lenin stwierdza, że demokracja dla bogaczy, czyli mniejszości społeczeństwa jest demokratyzmem społeczeństwa kapitalistycznego. Jeśli przyjrzymy się dokładniej mechanizmowi demokracji kapitalistycznej to będziemy mogli zauważyć ograniczenia demokratyzmu. Marks z kolei określił demokrację kapitalistyczną jako możliwość wyboru raz na kilka lat przez masy uciskane, który z przedstawicieli klasy uciskającej ma je w parlamencie reprezentować i dławić. Rozwój takowej demokracji kapitalistycznej prowadzi poprzez dyktaturę proletariatu do komunizmu. Aby jednak do tego doprowadzić dyktatura proletariatu będzie musiała wprowadzić szereg wyłączeń od zasady wolności w stosunku do byłych ciemieżców. Engels z kolei twierdził, że proletariatu potrzebne jest państwo nie dla wolności ale dla zdławienia swoich przeciwników, bo gdy będzie można mówić o wolności to nie będzie już państwa. Zdarzenia te mają mieć miejsce w owym okresie przejściowym od kapitalizmu do komunizmu. W społeczeństwie komunistycznym, gdy opór kapitalistów będzie zniszczony i nie będzie podziału klasowego, wówczas państwo przestanie istnieć i powstanie prawdziwa wolność. Następnie to demokracja zacznie umierać, gdyż ludzie oswobodzeni od kapitalistycznej niewoli przywykną stopniowo do przestrzegania podstawowych reguł współżycia. Będą przestrzegali ich bez aparatu przymusu czyli państwa⁴⁶³.

Marks określił niższe i wyższe fazy społeczeństwa komunistycznego. W odniesieniu do pierwszej fazy społeczeństwa komunistycznego obala poglądy Ferdinanda Lassalle’a w kwestii otrzymywania przez robotnika całkowitego produktu pracy. Zamiast niejasnego stwierdzenia Lassalle’a „całkowity produkt pracy - dla robotnika” Marks wykonuje szczegółowe obliczenia. Z całej ogólnej pracy całego społeczeństwa należy koniecznie odliczyć fundusz zapasowy, fundusz na rozszerzenie produkcji oraz fundusz amortyzacyjny na zastąpienie np. zużytych maszyn, następnie z przedmiotów spożycia należy również odliczyć fundusz związany z wydatkami na zarządzanie np. na szkoły, szpitale, przytulki itp. Z jego wyliczeń wynika jak społeczeństwo socjalistyczne będzie gospodarować. Marks podchodzi do konkretnej analizy warunków życia takiego społeczeństwa, w którym

⁴⁶² W. Lenin, „*Państwo a... op cit.*”, s. 102.

⁴⁶³ Ibidem, s. 103-106.

kapitalizmu nie będzie i w związku z tym mówi⁴⁶⁴: „Mamy tu do czynienia (przy roztrząsaniu programu partii robotniczej) nie z takim społeczeństwem komunistycznym, które rozwinęło się na własnej podstawie, ale przeciwnie, z takim, które dopiero wyłoniło się ze społeczeństwa kapitalistycznego; które zatem pod każdym względem - ekonomicznym, moralnym i umysłowym – nosi jeszcze na sobie znamiona starego społeczeństwa, z którego łona pochodzi”⁴⁶⁵. Jako niższą fazę społeczeństwa komunistycznego Marks uznaje owe społeczeństwo, które powstało z „łona” kapitalizmu. Wynikiem tego przeobrażenia jest zanik produkcji będącej własnością prywatną poszczególnych jednostek a powstanie produkcji, która należy do całego społeczeństwa. Każdy człowiek wypełnia swoją rolę dla społeczeństwa zgodnie ze swoimi umiejętnościami, spełniając tym samym część społecznie niezbędnej pracy. W wyniku czego otrzymuje od społeczeństwa zaświadczenie, że wykonał określoną pracę. Na podstawie owego zaświadczenia z kolei trzymuje ze społecznych zasobów przedmiotów spożycia odpowiednią dla niego ilość produktów. Zatem po odliczeniu wymienionych wyżej funduszy, każdy robotnik otrzymuje od społeczeństwa tyle ile samu mu dał. Powstaje więc zdaniem Marksa pozór równości, gdyż w rzeczywistości ludzie nie są sobie równi, gdyż jedni są silniejsi, inni są inteligentniejsi, jedni mają wielodzietne rodziny a inni są samotni⁴⁶⁶. Zatem Marks stwierdza, że: „Przy jednakowej pracy a zatem i równym udziale w społecznym funduszu spożycia, jeden otrzymuje faktycznie więcej niż drugi, jeden jest bogatszy od drugiego itp. Ażeby uniknąć wszystkich tych braków, prawo, zamiast być równe, musiałoby być nierówne [...]”⁴⁶⁷. Możemy zatem założyć, iż sprawiedliwości i równości w niższej fazie komunizmu wprowadzić się nie da. Pozostaną różnice w zamożności pomiędzy obywatelami ale równocześnie będzie niemożliwy wyzysk człowieka przez człowieka, gdyż nie będzie można przywłaszczyć sobie środków produkcji np. fabryk czy maszyn. „[...] Lecz tych braków niepodobna uniknąć w pierwszej fazie społeczeństwa komunistycznego, w tej jego postaci, w jakiej po długich bólach porodowych wyłoniło się dopiero ze społeczeństwa kapitalistycznego. Prawo nigdy nie może być wyższe niż ustrój ekonomiczny i uwarunkowany przezeń rozwój kulturalny społeczeństwa. [...] Jest to brak ale jest on nieunikniony w pierwszej fazie komunizmu, gdyż nie chcąc wpaść w utopię nie można przypuszczać, że po obaleniu kapitalizmu ludzie natychmiast nauczą się pracować

⁴⁶⁴ K. Marks, „Krytyka Programu Gotajskiego”, *op. cit*, s. 11- 14.

⁴⁶⁵ Ibidem, s. 14.

⁴⁶⁶ *Loc cit*.

⁴⁶⁷ K. Marks, „Krytyka Programu Gotajskiego”, *op. cit*, s. 15.

dla społeczeństwa bez żadnych norm prawnych a z resztą zniesienie kapitalizmu nie daje od razu przesłanek ekonomicznych do takiej przemiany”⁴⁶⁸. Należy zatem zaznaczyć, iż istnieje konieczność istnienia państwa, które zapewniałoby ochronę społecznej wolności środków produkcji, zabezpieczało równość prac oraz równość podziału produktu. Państwo natomiast obumiera, gdyż kapitalistów ani klas już by nie było, więc nie możliwe by było dławienie którejś klasy.

„W wyższej fazie społeczeństwa komunistycznego, kiedy zniknie ujarzmiające człowieka podporządkowanie podziałowi pracy, a przez to samo zniknie też przeciwieństwo pomiędzy pracą fizyczną a umysłową; kiedy praca stanie się nie tylko źródłem utrzymania, ale najważniejszą potrzebą życiową; kiedy wraz z wszechstronnym rozwojem jednostek wzrosną również siły wytwórcze, a wszystkie źródła społecznego bogactwa bić będą obficie – wówczas dopiero będzie można całkowicie wykroczyć poza ciasny horyzont prawa burżuazyjnego i społeczeństwo będzie mogło wypisać na swym sztandarze; ‘Każdy według swoich zdolności, każdemu według jego potrzeb’ [...]”⁴⁶⁹. Podstawą ekonomiczną obumierania państwa jest wysoki rozwój komunizmu, przy którym zanika przeciwieństwo między pracą umysłową a fizyczną. Spowoduje to zdaniem Lenina możliwość olbrzymiego rozwoju sił wytwórczych. Jednak nie określił w jakim tempie rozwój ten będzie postępować ani kiedy dojdzie do zerwania z podziałem pracy czyli do przekształcenia pracy w elementarną potrzebę życiową. Zaznacza jednak, że obumieranie państwa Jest procesem długotrwałym. Podkreśla, iż społeczeństwo będzie mogło obumrzeć całkowicie dopiero wtedy, gdy społeczeństwo urzeczywistni zasadę „każdy według swoich zdolności, każdemu według jego potrzeb”. Podział produktów nie będzie wtedy wymagał regulowania przez społeczeństwo ilości otrzymywanych przez każdego produktów, ponieważ każdy będzie swobodnie brał zgodnie ze swoimi potrzebami⁴⁷⁰.

III. Walka klas

W „Ideologii niemieckiej Marks z Engelsem pisali: „Komunizm jest dla nas nie stanem, który należy wprowadzić, nie ideałem, który miałyby się kierować rzeczywistość. My nazywamy komunizmem rzeczywisty ruch, który znosi stan obecny.

⁴⁶⁸ Ibidem, s. 15-16.

⁴⁶⁹ Ibidem, s. 16.

⁴⁷⁰ W. Lenin, „Państwo a... op cit., s. 111 – 113.

Warunki tego ruchu wynikają z obecnie istniejących przesłanek⁴⁷¹. Należy podkreślić, iż określenie komunizmu jako stanu bądź ruchu powstało w sytuacji historycznej, gdy rzeczywisty ruch społeczno – polityczny znoszący stan kapitalistycznej rzeczywistości faktycznie jeszcze nie istniał w znaczącym wymiarze. W celu pełnego zrozumienia myśli Marksa i Engelsa w kwestii koncepcji rewolucji socjalistycznej, przemian społecznych i socjalizmu należy pojąć sens walk klasowych w całej Europie ze wszystkimi ich prawidłowościami i osobliwościami. Pierwsze nadzieje odnośnie wybuchu rewolucji socjalistycznej zrodziły się u Marksa i Engelsa w 1847 roku, gdyż ciężkie skutki kryzysu handlowego w Anglii oraz klęska głodu w Irlandii sprawiły, że powstała możliwość wybuchu rewolucji w Anglii. Do możliwości ‘podziału dobrobytu’ było daleko i nie to decydowało o postawie i przypuszczeniach Marksa i Engelsa, tylko natężenie konfliktów klasowych, dominujące formy i metody wyzysku robotników, ruina rzemieślników, trudna sytuacja chłopstwa oraz ich nastroje, postawy i zachowania. Właśnie w owych zjawiskach dostrzegali oni realne przesłanki rewolucji proletariackiej i szanse jej powodzenia. Ich nadzieje na wybuch rewolucji w Anglii się nie spełniły ale zdaniem Engelsa w perspektywie prawie czterdziestu pięciu lat to rewolucja francuska w 1848 roku uratowała angielską burżuazję. Twierdzenie to uzasadniał socjalistycznymi hasłami i apelami zwycięskich robotników francuskich, które przestraszyły angielskie drobnomieszczaństwo i zdeorganizowały ruch angielskich robotników. Polityczna działalność klasy robotniczej została tym samym zepchnięta na dalszy plan a klasa kapitalistów odniosła zwycięstwo. Spostrzeżenia Engelsa wskazują na wielorakie wzajemnie oddziaływanie wydarzeń rewolucyjnych w jednym kraju na sytuację w innych. Należy zatem podkreślić, iż rewolucja we Francji stała się swego rodzaju lekcją dla angielskiej burżuazji i wpłynęła w znaczący sposób na jej polityczną strategię walki z groźbą rewolucji, na stosunek do klasy robotniczej i ruchu robotniczego, do formułowanych przez nich programów rewindykacyjnych i emancypacyjnych. Podobna sytuacja miała miejsce po rewolucji socjalistycznej w Rosji, kiedy to wnioski z niej wyciągnęła również burżuazja zachodniej Europy, stawiając tym samym ruch robotniczy w nowej sytuacji⁴⁷².

Dla Marksa i Engelsa impulsem do rozważań nad rewolucją jako procesem przemian społeczno – politycznych i kulturalnych, którego początkiem jest zdobycie władzy politycznej były wydarzenia z 1848 roku, kiedy to „[...] rewolucyjność burżuazyjnej demokracji

⁴⁷¹ K. Marks, F. Engels, „*Ideologia niemiecka*”, [w] „*Dzieła wybrane*” t. 3, Warszawa 1961, s. 38.

⁴⁷² M. Orzechowski, „*Spór o marksistowską teorię rewolucji*”, Warszawa 1984, s. 44-46.

już umierała a rewolucyjność socjalistycznego proletariatu jeszcze nie dojrzała [...]”⁴⁷³. Opisywali oni sytuację, gdy logika zdarzeń składała proletariat w Paryżu w 1848 roku do: „[...] poczynań przechodzących jego możliwości [...] obalający rząd mieli wyraźny zamiar obalenia ustroju burżuazyjnego”⁴⁷⁴. Marks i Engels zaznaczali, że w wyniku powstania czerwcowego 1848 roku rozpoczęła się rozstrzygająca walka, która doprowadziła do końca zmian okresu rewolucyjnego i zakładali, że jej efektem musi być zwycięstwo proletariatu. Marks pisał o przerastaniu powstania w największą rewolucję jaką kiedykolwiek była w rewolucję proletariatu przeciw burżuazji⁴⁷⁵. „Zwycięstwo ludu jest bardziej niewątpliwe niż kiedykolwiek. Burżuazja francuska ważyła się na to, na co nigdy nie ważyli się królowie francuscy: sama wzywała swój los”⁴⁷⁶. Marks pisał również o: „[...] zdumiewającym męstwem, z jakim walczyli robotnicy, o pierwszym miejscu, które historia wyznaczyła ofiarom pierwszego rozstrzygającego boju proletariatu”⁴⁷⁷.

W toku rewolucji jako czynnik teoretycznego uogólnienia jej doświadczeń rodziła się marksistowska koncepcja rewolucji proletariackiej, której początkiem jest rewolucja niekoniecznie socjalistyczna lecz podważająca istniejący układ stosunków społeczno – politycznych, a jej zakończeniem jest społeczeństwo bezklasowe, zniesienie stosunków produkcji, których to wytworem są różnice klasowe⁴⁷⁸. Marks i Engels wskazywali, że zadaniem komunistów jest: „[...] uczynić rewolucję permanentną dopóty, dopóki wszystkie mniej lub więcej posiadające klasy nie będą usunięte od władzy, dopóki proletariat nie zdobędzie władzy państwowej”⁴⁷⁹. Analizując zryw proletariatu paryskiego Marks formułował myśl niezwykle istotną dla zrozumienia jego koncepcji rewolucji socjalistycznej. „Gdy powstaje do walki klasa, która koncentruje w sobie rewolucyjne interesy społeczeństwa, znajduje ona bezpośrednio w swym własnym położeniu treść i materiał dla swej rewolucyjnej działalności: łamie wrogów, podejmuje kroki dyktowane przez potrzeby walki; następstwa jej własnych czynów pchają ją dalej. Nie wdaje się ona w teoretyczne dociekania swych zadań”⁴⁸⁰. W perspektywie czterdziestu pięciu lat Engels pisał, że masy proletariackie w Paryżu nie miały jasnego pojęcia o drodze, którą należało wybrać, gdyż większość mas proletariackich nie uświadamiała sobie swoich interesów. Efektem tego było zwycięstwo

⁴⁷³ K. Marks, F. Engels, „*Dzieła wybrane*” t. 7, Warszawa 1963, s. 22.

⁴⁷⁴ K. Marks, F. Engels, „*Dzieła wybrane*” t. 22, Warszawa 1971, s. 613.

⁴⁷⁵ M. Orzechowski, „*Spór o marksistowską teorię... op. cit.*”, s. 46- 47.

⁴⁷⁶ K. Marks, F. Engels, „*Dzieła wybrane*” t. 5, Warszawa 1962, s. 133.

⁴⁷⁷ Ibidem, s. 150.

⁴⁷⁸ M. Orzechowski, „*Spór o marksistowską teorię... op. cit.*”, s. 48.

⁴⁷⁹ K. Marks, F. Engels, „*Dzieła wybrane*” t. 7, *op. cit.*, s. 291.

⁴⁸⁰ Ibidem, s. 21.

kapitalistów. Przebieg wydarzeń wskazywał, iż rozwój ekonomiczny na kontynencie europejskim nie stworzył wówczas realnej możliwości usunięcia produkcji kapitalistycznej. Kapitalizm ujawnił swą zdolność do ekspansji. Podobny sposób podejścia do oceny owych zjawisk charakterystyczny był dla Marks i Engelsa, gdy w Paryżu powstała Komuna⁴⁸¹. Zgodnie z ich oceną była ona: „[...] w istocie rządem klasy robotniczej, rezultatem walki klasy wytwórców z klasą przywłaszczycieli – tą odkrytą wreszcie formą polityczną, w której mogło się dokonać ekonomiczne wyzwolenie pracy [...] pierwszą rewolucją, w której klasę robotniczą otwarcie uznano za jedyną klasę zdolną jeszcze do inicjatyw społecznej (zwiastun nowego społeczeństwa)”⁴⁸². Marks wskazując na błędy Komuny i jej słabości stanowczo bronił jej wielkości, honoru jej przywódców i uczestników. Znamienne są jego oceny wyrażone w listach do L. Kugelmanna, który dowodził, że: „nie można oczekiwać od mętnych Francuzów przewrotu w sposobie produkcji. [...] Ile prężności, ile inicjatywy historycznej, ile ofiarności mają ci paryżanie!... Historia nie zna podobnego przykładu takiego bohaterstwa! Jeśli ulegną to jedyną przyczyną będzie ich dobroduszość”⁴⁸³. W owych listach Marks podkreśla, że oceniając Komunę nie można stosować pospolitej miary i należy dostrzegać całą jej działalność a nie tylko błędy i pomyłki.

Marks z Engelsem z uwagą śledzili i analizowali również sytuację w głównych krajach europejskich i w Stanach Zjednoczonych Ameryki, czyli rozwój kapitalizmu, klasy robotniczej i ruchu robotniczego oraz wydarzenia rewolucyjne. Z owych obserwacji powstała myśl o wielkości dróg prowadzących do rewolucji socjalistycznej, a w konsekwencji i do socjalizmu. Dostrzegając wszystkie różnice między poszczególnymi krajami Marks i Engels uważali, że w USA, w Anglii, Holandii istnieje możliwość pokojowego zdobycia władzy, cz nawet jak w przypadku Anglii swego rodzaju wykupu przez klasę robotniczą własności i władzy. Natomiast we Francji czy w Niemczech to rozstrzygnięcie musi nastąpić siłą⁴⁸⁴.

Zakończenie

W powyższej pracy została przedstawiona problematyka związana teorią rewolucji i ekonomicznymi przyczynami upadku państwa w poglądach Karola Marksa i Fryderyka

⁴⁸¹ M. Orzechowski, „*Spór o marksistowską teorię... op. cit.*”, s. 48 – 49.

⁴⁸² K. Marks, F. Engels, „*Dzieła wybrane*” t. 17, Warszawa 1968, s. 391.

⁴⁸³ K. Marks, „*Biografia*”, Warszawa 1979, s. 685.

⁴⁸⁴ M. Orzechowski, „*Spór o marksistowską teorię... op. cit.*”, s. 50-51.

Engelsa.. Następnie przedstawione zostały poglądy Marksa i Engelsa, a także Lenina na istotę i znaczenie państwa i społeczeństwa, ze uwzględnieniem ich potencjalnej roli dla wybuchu i przebiegu rewolucji. Omówione zostało znaczenie społeczeństwa klasowego w państwie oraz sposób i cel jego powstawania. W kwestii rewolucji przeanalizowane zostały określone przez Marksa, Engelsa i Lenina przyczyny ekonomicznych upadków państw z podkreśleniem różnic jakie występowały w poglądach owych myślicieli.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

- 1) Engels F., „*Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa*”, Warszawa 1948.
- 2) Hunt T., „*Fryderyk Engels. Komunista we fraku*”, Warszawa 2012.
- 3) Lenin W.I., „*Dzieła*,” t. 29, Warszawa 1956.
- 4) Lenin W.I., „*Państwo a rewolucja*”, Warszawa 1949.
- 5) Marks K., „*Biografia*”, Warszawa 1979.
- 6) Marks K., Engels F., „*Kapitał*” [w:] „*Dzieła wybrane*” t. 5, Warszawa 1962.
- 7) Marks K., Engels F., „*Dzieła wybrane*” t. 7, Warszawa 1963.
- 8) Marks K., Engels F., „*Dzieła wybrane*” t. 17, Warszawa 1968.
- 9) Marks K., Engels F., „*Dzieła wybrane*” t. 18, Warszawa 1969.
- 10) Marks K., Engels F., „*Dzieła wybrane*” t. 22, Warszawa 1971.
- 11) Marks K., Engels F., „*Ideologia niemiecka*”, [w] „*Dzieła wybrane*” t. 3, Warszawa 1961.
- 12) Marks K., „*Krytyka Programu Gotajskiego*”, [w:] „*Dzieła wybrane*”, t. 2, Warszawa 1972.
- 13) Orzechowski M., „*Spór o marksistowską teorię rewolucji*”, Warszawa 1984.
- 14) Spirkin A., „*Zarys filozofii marksistowskiej*”, Warszawa 1968.
- 15) Wheen F., „*Karol Marks. Biografia*”, Warszawa 2005.

