



PRZEDSIĘBIORSTWO przyszłości

Kwartalnik Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej

Numer 1(38) styczeń 2019, Rok wyd. XI

ISSN: 2080-8461



Tytuł czasopisma w języku angielskim:

Enterprise of the Future

Wszystkie artykuły zamieszczane w kwartalniku są recenzowane

All articles published in the periodical are subject to reviews

Zgodnie z Komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18 grudnia 2015 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznawanych za publikację w tych czasopismach „Przedsiębiorstwo Przyszłości” uzyskało 7 pkt.

W procesie ewaluacji ICI Journals Master List 2017 czasopismo uzyskało wskaźnik ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 38,34 pkt.

© by Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ISSN 2080-8461

Projekt okładki

Krzysztof Waloszczyk

Adres wydawcy

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej

ul. Jutrzenki 135, 02-231 Warszawa

tel.: 22 26 28 800

e-mail: wydawnictwo@uth.edu.pl

www.uth.edu.pl

Opracowanie redakcyjne

Joanna Paszkowska

Druk

Fabryka Druku Sp. z o.o.

ul. Zgrupowania AK „Kampinos” 6, 01-943 Warszawa

www.fabrykadruku.pl

REDAKTOR NACZELNY

Jerzy Telep

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Andrzej Wilk

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

SEKRETARZ REDAKCJI

Joanna Paszkowska

KOMITET REDAKCYJNY

Tomasz Ambroziak (Politechnika Warszawska)

Stanisław Borkowski (Politechnika Częstochowska)

Marian Cieślarczyk (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Zbigniew Czajkiewicz (University of Houston)

Wiesław Czyżowicz (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Bogdan Ćwik (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Nail F. Gazizullin (Petersburski Uniwersytet Państwowy)

Ryszard Grosset (Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie)

Tadeusz Jemioło (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Waldemar Karwowski (University of Central Florida)

Jan Klimek (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Alicja Kornasiewicz (menedżer – bankowiec)

Alberto Lozano (Uniwersytet Szczeciński)

Barbara Mazur (Politechnika Białostocka)

Joanna Moczydłowska (Politechnika Białostocka)

Władysław Miś (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Hoang Tien Nguyen (Nguyen Tat Thanh University in HCM City, Vietnam)

Iwona Przychocka (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Agnieszka Sitko-Lutek (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Stanisław Skrzypek (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Aleksandr A. Stepanov (Moskiewska Państwowa Akademia Administracji Biznesowej)

Stanisław Tkaczyk (Politechnika Warszawska)

Elżbieta Weiss (Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie)

Andrzej Wilk (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Andrey Zagorski (Moskiewski Państwowy Instytut Stosunków Międzynarodowych, Rosja)

Jacek Zieliński (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Justyna Żylińska (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

SPIS TREŚCI

Stosunki międzynarodowe

WSPÓLNOTA NIEPODLEGŁYCH PAŃSTW – PRZYKŁAD MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI DEZINTEGRACYJNEJ Jacek Zieliński	7
--	---

Bezpieczeństwo – dylematy, doświadczenia, propozycje

ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNOPRAWNE POMOCY SPOŁECZNEJ JAKO JEDNEJ Z FORM ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO W POLSCE Stefan Korycki	27
--	----

OCENA ZAGROŻEŃ W POWIECIE (DOKUMENTACJA STAROSTWA POWIATOWEGO) Dariusz Telep, Bartosz Rytel	56
---	----

Ekonomia i zarządzanie

INSTRUMENTY FINANSOWE – ZABEZPIECZANE I ZABEZPIECZAJĄCE Agnieszka Wikarczyk	72
---	----

Teoria i praktyka zarządzania

SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW – ISTOTA, KORZYŚCI I KONTROWERSJE Martyna Ostrowska	85
--	----

Rozwój kapitału intelektualnego

EDUKACJA, DOSKONAŁOŚĆ I REFLEKSYJNE POCZUCIE OBYWATELSKIE W WIEKU (DE)GLOBALIZACJI Joseph Lewandowski	94
---	----

Studenckie forum

ROZWÓJ LOKALNY W ŚWIADOMOŚCI MIESZKAŃCÓW GMINY Tomasz Telep, Monika Telep	102
--	-----

CONTENTS

International Relations

COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES – THE CASE OF INTERNATIONAL DISINTEGRATIVE ORGANIZATION

Jacek Zieliński7

Safety – Dilemmas, Experience, Proposals

ORGANIZATIONAL AND LEGAL SOLUTIONS OF SOCIAL ASSISTANCE AS ONE OF THE FORMS OF ENSURING SOCIAL SECURITY IN POLAND

Stefan Korycki27

EVALUATION OF THREATS IN THE POWIAT (DOCUMENTATION OF THE POWIAT ELDERSHIP)

Dariusz Telep, Bartosz Rytel56

Economy and Management

FINANCIAL INSTRUMENTS – HEDGED AND HEDGING

Agnieszka Wikarczyk72

Theory and Practise in Economic Development

CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY – THE ESSENCE, BENEFITS AND CONTROVERSIES

Martyna Ostrowska85

Intellectual capital development

EDUCATION, EXCELLENCE, AND REFLEXIVE CITIZENSHIP IN AN AGE OF (DE)GLOBALIZATION

Joseph Lewandowski94

Student Forum

LOCAL DEVELOPMENT IN THE MINDS OF THE COMMUNE’S INHABITANTS

Tomasz Telep, Monika Telep102

Jacek Zieliński

WSPÓLNOTA NIEPODLEGŁYCH PAŃSTW – PRZYKŁAD MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI DEZINTEGRACYJNEJ

Próby ratowania imperium radzieckiego, zwłaszcza dążenie do podpisania nowego układu związkowego zastępującego Traktat założycielski ZSRR z 30 grudnia 1922 roku, a także pucz sierpniowy z 1991 roku przyspieszyły rozpad ZSRR. Republiki związkowe proklamowały kolejno suwerenność, wyznaczając jej zakres w przyjmowanych deklaracjach suwerenności, a następnie – w deklaracjach niepodległości. Na obszarze jednolitego państwa pojawiło się 15 deklaratywnie samodzielnych podmiotów mających wspólną bazę społeczno-gospodarczą. O ile realizacja deklarowanego stanowiska była stosunkowo prosta do przeprowadzenia w układzie organizacyjnoprawnym, o tyle problemem stało się natychmiastowe zreformowanie wzajemnych, historycznie ukształtowanych stosunków w sferze gospodarczej, społecznej, kulturowej itd., kluczowych dla zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego nowych, niepodległych państw. Węzłowym zagadnieniem stała się organizacja przestrzeni ekonomicznej i militarnej w okresie przejściowym oraz wypracowanie mechanizmów adaptacyjnych do nowych uwarunkowań. Nie bez znaczenia pozostawało wysłanie społeczności międzynarodowej sygnału, że na obszarze, gdzie znajduje się broń nuklearna, a państwa dysponują potencjałem kosmicznym nic szczególnego się nie dzieje, gdyż główni aktorzy kontrolują sytuację.

Podstawy prawne Wspólnoty Niepodległych Państw

Inicjatorami kreowania tego układu były Białoruś, Rosja i Ukraina, które 8 grudnia 1991 roku w Wiskulach na Białorusi podpisały Porozumienie o zaprzestaniu istnienia Związku Radzieckiego (ZSRR) i powołaniu Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) (znane jako porozumienie białowieskie¹). Składało się ono

¹ *Soglaszenije o sozdanii Sodružestwa Niezawisimych Gosudarstw ot 8 diekabrja 1991 g.*, „Jedyny rejestr prawowych aktow SNG”, www.cis.minsk.by. Podpisy złożyli pod nim Stanisław Szuszkiewicz, Przewodniczący Rady Najwyższej Republiki Białoruś i premier Wiaczesław Kebicz, Prezydent Ukrainy Leonid Kuczma i premier Witold Fokin, Prezydent Federacji Rosyjskiej Borys Jelcyn i premier Gienadij Burbulis.

z preambuły i 14 artykułów. W preambule sygnatariusze konstatowali likwidację ZSRR, ale też stwierdzali, że porozumienie jest otwarte dla wszystkich byłych republik radzieckich. Nie był to jednak akt rozwiązujący Związek, a jedynie wyraz planów i sondaż stanowiska pozostałych podmiotów. Lakonicznie stwierdzono o powołaniu bliżej nieokreślonej Wspólnoty Niepodległych Państw, na terenie której nie będą obowiązywać unormowania ZSRR i przerwana ma być działalność jego organów i instytucji. Powstał układ, w którym istniały trzy struktury: ZSRR, ZSRR uszczuplony (potencjalnie) o trzy republiki, które proklamowały niepodległość, tj. Estonię, Litwę, Łotwę, oraz trzy, które zachęcały do jego rozwiązania (Rosja, Ukraina, Białoruś), oraz WNP powołane przez Białoruś, Rosję i Ukrainę, które jednak nie zadeklarowały wystąpienia z ZSRR. Ponadto w preambule Porozumienia wyrażono – odstępując od socjalistycznej retoryki – przywiązanie do dominujących w świecie wartości, takich jak państwo prawa, rozwój wzajemnych stosunków w oparciu o wzajemne uznanie i poszanowanie suwerenności, równoprawność, nieingerencję w sprawy wewnętrzne, koncyliacyjne regulowanie sporów itd.

Wskazania tych wartości nie można uznać za przypadek. Zastosowany manewr nawiązywał do znanej z okresu władzy Włodzimierza Lenina i wielokrotnie wykorzystywanej przez Michaiła Gorbaczowa taktyki podwójnej gry. Kiedy Gorbaczow zaangażował się w próbę u efektywienia socjalistycznej gospodarki radzieckiej, był świadomy, że bez poparcia społecznego oraz bez wsparcia z Zachodu nie będzie to możliwe². Równocześnie należało się liczyć z niechętnym przemianom establishmentem struktur partyjnych i administracyjnych. Deklarował bycie komunistą (uspokojenie radzieckiego aparatu partyjno-państwowego) i wspieranie – jako przykład – rozrachunku gospodarczego, przestrzeganie praw człowieka, pluralizm polityczny (sygnał dla państw Europy Zachodniej i nowych elit)³. W wystąpieniach podkreślał przywiązanie do zasad zawartych w Karcie Organizacji Narodów Zjednoczonych, Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) i norm prawa międzynarodowego. Znalazło to odzwierciedlenie w pięciu pierwszych artykułach Porozumienia, w których przyznano jego stronom prawo wycofania się z całości (lub części) jego postanowień. Państwa trzecie zapewniono o gotowości wywiązania się z umów zawartych przez ZSRR.

Szczególny nacisk położono na kwestie obronności. Zobowiązano się, że członkowie WNP utrzymają pod zjednoczonym dowództwem wspólną przestrzeń wojskowo-strategiczną, w tym kontrolę nad bronią jądrową⁴, i zapewnią material-

² Szerzej: D. Kotz, F. Weir, *Russia's path from Gorbachev to Putin. The Demise of the Soviet system and the New Russia*, Moskwa 2013.

³ Szerzej: M. Gorbaczow, *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla całego świata*, PIW, Warszawa 1988.

⁴ Przewidziano zawarcie odrębnego porozumienia regulującego tryb sprawowania tej kontroli.

ne potrzeby wojska i ich rodzin. Opowiedziano się za wspieraniem dążeń państw do ograniczenia zbrojeń i wydatków przewidzianych na likwidację broni jądrowej oraz promowanie uzyskiwania przez państwa neutralnego statusu. Ustalono obszary wspólnego decydowania. Odniesiono do nich:

- aktywność międzynarodową (z wyłączeniem ustalania priorytetów polityki zagranicznej);
- tworzenie i rozwój wspólnej przestrzeni gospodarczej, ogólnoeuropejskiego i ogólnoazjatyckiego rynku, a także politykę celną;
- system łączności i transportu;
- ochronę środowiska, bezpieczeństwo ekologiczne, w tym likwidację skutków awarii elektrowni w Czarnobylu⁵;
- politykę migracyjną;
- walkę z zorganizowaną przestępczością.

Wybór obszarów był strategicznie przemyślany. Potwierdzają to późniejsze wydarzenia. Z jednej strony w zrozumiwały sposób (bez leksyki właściwej dla marksistowsko-leninowskiego paradygmatu postrzegania rzeczywistości) poinformowano państwa trzecie, że procesy zachodzące na obszarze ZSRR znajdują się pod kontrolą głównych podmiotów tworzących wspólnotę (wspólna kontrola nad bronią jądrową, migracjami, przestępczością), z drugiej – poinformowanie potencjalnych podmiotów WNP, że poszanowana będzie ich suwerenność, równoprawność, oraz – co szczególnie ważne – nie ulegnie zmianie sytuacja materialna dotychczasowych oficerów i żołnierzy Armii Radzieckiej jako głównej siły zdolnej do efektywnego działania.

Wkrótce, 10 grudnia 1991 roku, parlamenty Białorusi i Ukrainy zatwierdziły treść Porozumienia, podobnie parlament Rosji (12 grudnia) przy sześciu głosach przeciwnych i siedmiu wstrzymujących się. Trzejelementowa WNP stała się faktem. Rosja zajmowała w nowym ugrupowaniu znamiennej pozycję. Nie była określana jako spadkobierczyni (*prawopriemnica*) ZSRR, ale jako kontynuatorka (*prodolżitielnica*) ZSRR, co potwierdza niepewność istnienia nowego układu⁶ i badanie przez sygnatariuszy istniejących interesów. Były ku temu realne przesłanki. Już we wrześniu 1991 roku w Aszchabadzie przedstawiciele Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu debatowali nad powołaniem alternatywnego dla WNP ugrupowania – Konfederacji Państw Azji Centralnej. Decydujące było stanowisko Kazachstanu i jego związki gospodarcze i militarne z Rosją. 21 grudnia 1991 roku w stolicy Kazachstanu spotkali się przywódcy Azerbejdżanu, Armenii, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Mołdowy, Rosji, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy i Uzbekistanu i podpisali Protokół do Porozumienia o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw podpisanego 8 grudnia 1991 roku przez

⁵ Przewidziano zawarcie odrębnego porozumienia.

⁶ E. Piwowar, *Postsowieckie prostranstwo. Alternatywy integracji*, Moskwa 2008, s. 36.

Republikę Białoruską, Federację Rosyjską, Ukrainę sporządzony 21 grudnia 1991 roku w Ałma-Acie oraz przyjęli tzw. Deklarację ałmaacką. W Protokole potwierdzono ustalenia Porozumienia (z 8 grudnia 1991 roku), rozwiązano ZSRR i utworzono WNP składającą się z 11 byłych republik radzieckich⁷. Ustalenia z Ałma-Aty wymagały ratyfikowania przez parlamenty państw-sygnatariuszy. Najdłuższy proces ratyfikacyjny trwał w Azerbejdżanie i Mołdowie (tabela 1).

Tabela 1. Członkostwo we Wspólnocie Niepodległych Państw

Państwo	Data ratyfikowania Porozumienia o utworzeniu WNP z 8.12.1991 r.	Data ratyfikowania Protokołu (z 21.12.1991 r.) do Porozumienia (z 8.12.1991 r.)	Data ratyfikowania Statutu WNP	Status państwa w ramach WNP/uwagi
1	2	3	4	5
Armenia	18.02.1992 r.	18.02.1992 r.	16.03.1994 r.	Państwo założycielskie
Azerbejdżan	Uznano brak podstaw. Państwo nie uczestniczyło w podpisaniu	24.09.1993 r.	14.12.1993 r.	Państwo członkowskie
Białoruś	10.12.1991 r.	Uznano brak konieczności	18.01.1994 r.	Państwo założycielskie
Gruzja	Uznano brak podstaw. Państwo nie uczestniczyło w podpisaniu	3.12.1993 r.	19.04.1994 r.	12.08.2008 r. prezydent Michaił Saakaszwili poinformował o wyjściu Gruzji z WNP; 14.08.2008 r. parlament jednogłośnie zatwierdził decyzję. Gruzja oficjalnie przestała być członkiem WNP 18.08.2009 r.
Kazachstan	23.12.1991 r.	23.12.1991 r.	20.04.1994 r.	Państwo założycielskie
Kirgizja	Uznano brak podstaw. Państwo nie uczestniczyło w podpisaniu	6.03.1992 r.	12.04.1994 r.	Państwo założycielskie
Mołdowa	8.04.1994 r.	8.04.1994 r.	27.06.1994 r.	
Rosja	12.12.1991 r.	Uznano brak konieczności	20.07.1993 r.	Państwo założycielskie
Tadżykistan	Uznano brak podstaw. Państwo nie uczestniczyło w podpisaniu	26.04.1993 r.	4.08.1993 r.	

⁷ Gruzja zajmowała niezdecydowane stanowisko i do WNP przystąpiła dopiero w 1993 r.

Tabela 1. Członkostwo we Wspólnocie Niepodległych Państw – cd.

1	2	3	4	5
Turkmenistan	Uznano brak podstaw. Państwo nie uczestniczyło w podpisaniu	26.12.1991 r.	Nie podpisano	26.08.2005 r. na spotkaniu w Kazaniu poinformował, że chce być członkiem stowarzyszonym
Ukraina	10.12.1991 r.	Uznano brak konieczności	Nie podpisano	Ze względu nieratyfikowanie Statutu Ukraina jest <i>de iure</i> państwem założycielskim, ale nie jest państwem członkowskim
Uzbekistan	4.01.1992 r.	4.01.1992 r.	9.02.1994 r.	Państwo założycielskie

Źródło: www.cis.minsk.by, dostęp: 10.12.2017 r.

Porozumienie (z 8 grudnia 1991 roku) wraz z Protokołem (z 21 grudnia 1991 roku) praktycznie zakończyły proces formalnoprawnego przekształcania się byłych republik radzieckich w samodzielne i niepodległe państwa. One też, wraz ze Statutem WNP (z 22 stycznia 1993 roku) uznaje się za dokumenty konstytutywne WNP⁸.

Ceną porozumienia między sygnatariuszami Porozumienia z Wiskul i pozostałymi republikami było uznanie, że nie są one stronami przystępującymi do już zawartego porozumienia, ale jego stronami. W układzie formalnoprawnym największe straty poniosła Rosja. Po pierwsze, Moskwa przestała być tzw. centrum, bo władze WNP zlokalizowane zostały w Mińsku. Po drugie, uznano, że współdziałać będą instytucje powstałe na zasadzie parytetowej. Po trzecie, WNP zdefiniowano jako szczególną formę integracji, która nie jest państwem ani żadną formą ponadpaństwową. Ma cechy zwykłego ugrupowania integracyjnego, ale też nie stanowi, że wszyscy jej członkowie mają osiągnąć zamierzony cel oraz nie wszyscy muszą uczestniczyć w realizacji zarysowanych celów.

Na marginesie, trzeba zauważyć, że w literaturze nie ma jednomyślnego podejścia do ustalenia daty likwidacji ZSRR⁹ lub – ujmując to inaczej – momentu, od kiedy dotychczasowe republiki ZSRR stały się samodzielnymi podmiotami prawa międzynarodowego. Skrupulatność archiwistyczna wymaga wskazania na cztery koncepcje i piątą – powstałą w wyniku ich krytycznej analizy. Pierwsza kładzie akcent na ciąg wydarzeń od 8 do 21 grudnia 1991 roku. Łączy ona w integralną całość proces likwidacji ZSRR i proces powstawania WNP. Druga wskazuje na 8 grudnia

⁸ Strona: www.cis.minsk.by, dostęp: 10.12.2017 r.

⁹ Należy pominąć w tym momencie dyskusję nad terminami „rozpad państwa” i „podział państwa”.

1991 roku, a więc podpisanie porozumienia białowieskiego¹⁰. Trzecia koncepcja akcentuje 12 grudnia 1991 roku, czyli moment, kiedy ostatnie państwo deklarujące członkostwo w WNP ratyfikowało Porozumienie (Rosja)¹¹. Zwolennicy czwartej koncepcji optują za 26 grudnia 1991 roku, a więc dniem, kiedy Rada Republiki Rady Najwyższej ZSRR (*Sowiet Respublik Wierchownogo Sowjeta SSSR*) uchwaliła deklarację o zaprzestaniu funkcjonowania ZSRR¹². Piąta koncepcja nawiązuje do Konwencji wiedeńskiej z 1969 roku i stanowiska Komisji Prawa Międzynarodowego, wskazującego na instytucję wypowiedzenia umowy międzynarodowej przez strony, a to w odniesieniu do Układu z 1922 roku nastąpiło 21 grudnia 1991 roku¹³. Każda z tych koncepcji ma określone niesprawności, a najwięcej koncepcja piąta, która nie uwzględnia zarzutów stawianych wcześniejszym czterem. To jednak temat oddzielnych analiz.

Cele i zadania Wspólnoty Niepodległych Państw

Zakończeniem prac organizacyjnych WNP było uchwalenie na posiedzeniu Rady Głów Państw Statutu Wspólnoty Niepodległych Państw (22 stycznia 1993 roku w Mińsku). Składa się on z preambuły i 9 rozdziałów podzielonych na 45 artykułów¹⁴. Wzorem Deklaracji opisano w nim przesłanki powołania do życia Wspólnoty, jej cele i środki działania. Zarysowano obszary współpracy, wydzielając w odrębne rozdziały problemy zapewnienia wspólnego bezpieczeństwa, współpracy wojskowo-politycznej, procedury zapobiegania sporom i konfliktom oraz ich rozwiązywania, przyjmowania kolejnych członków (występowania ich ze wspólnoty), a także finansowania działalności organów WNP.

W Statucie WNP szeroko zarysowano jej cele. Podkreślono, że jest powołana do współpracy w sferze politycznej, ekonomicznej, ekologicznej, kulturalnej. Współpraca ma służyć rozwojowi państw, kształtowaniu dobrosąsiedzkich stosunków, wypracowywaniu porozumienia międzynarodowego i zaufania dla obu-

¹⁰ Na przykład G. Agabekow, *Suwierientiet w fiederalnom gosudarstwie*, Moskwa 1993, s. 48; W. Pustogorow, *SNG – mieźdunarodnaja regionalnaja organizacija*, „Rossijskij Jeżegodnik Mieźdunarodnogo Prawa” 1993, s. 39; N. Woroncowa, *Prawowyje osnovy stanowlienija i funkcionirowanija mieźgosudarstwiennogo miechanizmu integracionnych processow w Jewroazijskom Ekonomiczieskom Soobszczestwie*, Autoreferat kandidatejskiej dissertacii, Moskwa 2004, s. 80–81; J. Kowiesznikow, M. Marczenko, L. Steszenko, *Konstitucionnoje prawo stran Sodružestwa Niezawisimych Gosudarstw*, Moskwa 1999, s. 3 i n.

¹¹ L. Timczenko, *Problema prawopriemstwa gosudarstw w sowriemiennom mieźdunarodnom prawie i Ukraina*, „Rossijskij Jeżegodnik Prawa” 2001, s. 296.

¹² W. Kuzniecowa, B. Tuzmuchamedow (red.), *Mieźdunarodnoje prawo: uczebnik*, Moskwa 2007, s. 971.

¹³ P. Kriemniew, *Raspad SSSR i prawopriemstwo gosudarstw*, Moskwa 2012, s. 54 i n.; A. Tałałajew, *Wienskaja konwencija o prawie mieźdunarodnych dogoworow. Kommientarij*, Moskwa 1997, s. 154.

¹⁴ Strona: www.cis.minsk.by, dostęp: 10.12.2017 r.

stronnych korzyści. W art. 2 Statutu wskazano na siedem konkretnych celów, ale uwzględniając zawarte w nim sformułowanie: „i w innych celach”, przyjęć należy, że katalog ma charakter otwarty. Zatem wskazane w nim kierunki uznać można za kluczowe, ale przykładowe, tym bardziej, że znaleźć je można w innych miejscach Statutu w postaci haseł, które nabierają konkretnego wymiaru dopiero w kontekście przyjętych konstrukcji doktrynalnych i aksjologicznych¹⁵. Kolejność prezentacji celów wskazuje na filozofię działania Wspólnoty:

- 1) obronność i utrzymanie pokoju;
- 2) rozwój społeczno-gospodarczy;
- 3) system prawny.

Ad 1. W porozumieniu białowieskim założyciele podkreślili, że WNP jest powołana dla wspólnego działania na rzecz pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa oraz podejmowania efektywnych działań zmierzających do ograniczenia zbrojeń i ograniczenia produkcji i rozprzestrzeniania broni jądrowej, a także sprzyjania tworzeniu stref zdemilitaryzowanych i uzyskiwania przez państwa statusu neutralnych. Potwierdzono to w Protokole (z Ałma-Aty) i w Statucie WNP. Postanowiono koordynować współpracę ministrów obrony¹⁶ oraz służb pogranicznych¹⁷. Strony zadeklarowały, że w razie zagrożenia suwerenności, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej którejkolwiek ze stron podejmowane będą konsultacje zmierzające do wypracowania jednolitego stanowiska umożliwiającego zastosowanie zintegrowanych kroków. Każdemu z państw przyznano prawo do indywidualnej (lub zbiorowej) obrony zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Decyzję o wykorzystaniu wspólnych sił wspólnoty podejmować miała Rada Szefów Państw, której przyznano status najwyższego organu koordynującego współpracę wojskową, lub zainteresowane państwa zgodnie z prawem wewnętrznym. Dopuszczono zatem możliwość działania z pominięciem Rady. Uwzględniono specyfikę obszarów, odnosząc się do historycznie powstałych sporów i konfliktów. Akcent położono na właśnie narodowościowe i religijne, które naruszają powszechnie uznane prawa człowieka i obywatela, i zobowiązano się do przeciwdziałania ich eskalacji oraz stosowania pokojowych środków rozwiązania.

Ad 2. Strony zadeklarowały, że w dążeniu do społecznego i gospodarczego rozwoju wszystkich państw wchodzących w skład WNP będą dobrowolnie zmierzać do zunifikowania rozwiązań ekonomicznych i finansowych oraz utworzenia wspólnej przestrzeni ekonomicznej. Opowiedziano się za rozwojem systemu

¹⁵ Na zagadnienie zwraca uwagę m.in. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 1997, cz. 1, s. 74.

¹⁶ Rzeszenie SNG o Położeniu ob Sowietie ministrow Oborony gosudarstw-uczastnikow SNG ot 14 fiewralia 1992 g., www.cis.minsk.by.

¹⁷ Rzeszenie SNG o Komandirujuszczimi pogranicznymi wojskami gosudarstw-uczastnikom SNG ot 6 ijulia 1992 g., www.cis.minsk.by.

transportowego i energetycznego, stworzeniem więzów handlowo-gospodarczych, standaryzacją i certyfikacją produkcji, skoordynowaniem polityki kredytowo-finansowej. Do tego bloku zaliczyć można także kwestie wspólnych projektów naukowo-badawczych, ochronę zdrowia, kulturę i sport. Analiza katalogu wymienionych spraw wskazuje, że stronom chodziło nie tyle o zunifikowanie polityki społeczno-gospodarczej, ile o utrzymanie dotychczasowego zunifikowania, ale na zasadach równoprawności stron. Model radziecki, z charakterystyczną specjalizacją gospodarczą poszczególnych republik, zbudowany był tak, aby żadna z części składowych ZSRR nie mogła samodzielnie istnieć. Niezbędna była kooperacja i redystrybucja dóbr, której zasady regulowały odgórnie i jednostronnie władze Związku. Likwidacja ZSRR równoznaczna była z unieważnieniem dotychczasowych ustaleń, a proces suwerenizacji prowadził to przyjmowania rozwiązań, które potęgowały koszty społeczne przemian i stanowiły zagrożenie dla legitymizacji nowych władz i stabilności w całym regionie.

Ad 3. Cechą radzieckiego systemu prawnego było dublowanie przepisów w tym znaczeniu, że ustawa przyjęta na szczeblu związkowym była następnie powielana przez legislatury republik i tym sposobem wprowadzana do republikańskiego porządku prawnego. Ustawodawstwo republikańskie nie wyrażało co prawda woli suwerena republiki, ale stosowany model zapewniał jednolitość i spójność systemu prawnego ZSRR. Pozostawało to w zgodzie z przepisami Konstytucji ZSRR, według której suwerenność państwa związkowego rozciągała się na całe jego terytorium (art. 3)¹⁸. Zadaniem republik było wcielanie w życie decyzji organów najwyższej władzy i administracji państwowej ZSRR. Dublowanie ustaw było rozwiązaniem ze wszech miar pragmatycznym. W razie powstania rozbieżności między ustawodawstwem związkowym a republikańskim priorytet miało to pierwsze. Republiki (jej obywatele) pozbawione były też praktycznej możliwości dochodzenia deklaratywnie przyznanych im praw. Republikański prokurator podlegał bezpośrednio pod Prokuratora Generalnego ZSRR – „organy prokuratury w sprawowaniu swoich funkcji pozostają niezależne od jakichkolwiek organów terenowych” (art. 168). Po utworzeniu WNP istotą sprawy stało się – z jednej strony – przywrócenie suwerenowi w państwach, które wyłoniły się z byłego ZSRR przynależnych mu praw stanowienia prawa, z drugiej strony – przy opisanych w poprzednich punktach obszarach współpracy – utrzymanie porównywalnych rozwiązań umożliwiających wywiązywanie się (dochodzenie praw) z zawartych umów.

W Statucie WNP wymieniono 13 zasad gwarantujących realizację celów tego ugrupowania. I tym razem był to katalog otwarty. Część z nich jest powtórzeniem

¹⁸ Konstytucja (osnownoj zakon) prinjata na wnieczeriednoj sessii Wierchnogo Sowjeta Sojuza Sowietskich Socjalistycznych Respublik dziewjatogo sozywa 7 oktjabrja 1977, www.constitution.garant.ru, dostęp: 20.02.2019 r.

powszechnie przyjętych w prawie międzynarodowym zasad regulujących stosunki międzypaństwowe, w tym w Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Do takich zaliczyć można przykładowo równoprawność stron, poszanowanie suwerenności, nienaruszalność granic, integralność terytorialną, pokojowe metody rozwiązywania sporów, zakaz dyskryminacji ze względu na rasę, płeć, przynależność narodową, język, religię, przekonania polityczne. Część odnosi się do niedawnej przeszłości, w tym zawężania obszarów swobody podejmowania decyzji przez republiki, a także do dzisiejszych wyzwań. Do tej kategorii zaliczyć można niepopieranie ruchów separatystycznych, nieingerowanie w sprawy wewnętrzne i stosunki zewnętrzne innych państw, poszanowanie ich interesów oraz interesów Wspólnoty jako całości, wypełnianie powziętych zobowiązań w dobrej wierze, uznanie zwierzchności prawa międzynarodowego (nie wspólnotowego ze względu na odniesienie do dotychczasowej formy integracji), niedopuszczanie i eliminowanie wzajemnych sporów, duchowe zbliżenie narodów z poszanowaniem ich niepowtarzalnych cech oraz ochrona wartości kulturowych poszczególnych narodów. Katalog jest dość rozbudowany, ale Statut oprócz funkcji organizatorskiej miał pełnić także funkcję edukacyjną. Miał informować obywateli, jakie są zasady funkcjonowania państw w stosunkach międzynarodowych i jakie prawa przysługują obywatelom. Tak bowiem odczytywać można zawarte w nim dookreślenie, że zasada suwerenności obejmuje prawo każdego państwa do decydowania o własnym losie, czy też stwierdzenie, że integralność terytorialna i nienaruszalność granic obejmuje niepodjęcie działań zmierzających do jednostronnie motywowanego podziału obcych terytoriów.

Efektywność funkcjonowania i realizacji celów

Utworzenie WNP miało uspokoić państwa trzecie, zneutralizować swoiście zorganizowane dotychczas struktury władcze ZSRR, które Jadwiga Staniszkis określa jako państwo/partia¹⁹, oraz stworzyć szanse nowym niepodległym podmiotom rozpoczęcia samodzielnego bytu w przestrzeni międzynarodowej. Do takiego wniosku upoważniają zarówno postanowienia porozumienia białowieskiego, jak i Statutu WNP oraz nowelizacje jego postanowień i treści przyjmowanych aktów normatywnych.

O efektywności funkcjonowania WNP zdecydowało wiele czynników, w tym zamysł powołania WNP oraz sposób jej zorganizowania. Wspólnota od początku pomyślana była jako struktura dezintegracyjna, a jej integracyjny obraz (wskazywany w literaturze rosyjskojęzycznej²⁰) zbudowano na potrzeby zewnętrzne – pokazania światu, że obszar poradziecki jest nadal scalony, tyle że na innych za-

¹⁹ Szerzej: J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Warszawa 1989.

²⁰ Skrajnym przykładem było podejście I. Kremniewa, *Raspad...*, *op.cit.*

sadach. W istocie chodziło o rozdysponowanie infrastruktury radzieckiej i zapewnienie stabilności nowym państwom, które po okresie pragmatyki imperialnej polityki okresu radzieckiego nie były zdolne do samodzielnego bytu. Utworzenie WNP miało być środkiem cywilizowanego rozejścia się dotychczasowych republik radzieckich, a jej istnienie – parasolem ochronnym dla zachodzących procesów a więc tworzenia podstaw samodzielności. Rosja wielokrotnie zwracała (i zwraca) uwagę, że Protokół z Ałma-Aty był pozbawiony treści, podobnie jak Statut WNP, który nie przewiduje osiągnięcia celów ugrupowania przez wszystkich uczestników, ale dobrowolny i korzystny dla stron udział w realizacji poszczególnych przedsięwzięć. Widać to, kiedy analizujemy sfery zainteresowania WNP, którego wyrazem są zmiany w strukturze oraz przenoszenie kompetencji. Procesom tym towarzyszyła za każdym razem ta sama argumentacja: uefektywnienie funkcjonowania ugrupowania i adaptacja do współczesnych wyzwań. Pierwotnie (Statut i dokumenty z lat 90. XX wieku) tworzyły triadę: 1) obronność i utrzymanie pokoju, 2) rozwój społeczno-gospodarczy, 3) ujednoczenie (zgranie) systemu prawnego tworzących się niepodległości. Wraz z usamodzielnianiem się niepodległych państw-byłych republik ZSRR nastąpiła zmiana. Na pierwszym planie pojawiła się współpraca gospodarcza, a kwestie współpracy militarnej utraciły na znaczeniu. Przykładowo, w 2002 roku podjęto decyzję o zredukowaniu liczby etatów w administracji WNP opłacanych ze środków wspólnych o 23,3 proc.²¹ Ograniczenia dotyczyły struktur siłowych, które w tym okresie miały najmniejsze zatrudnienie, tj. Sztabu Koordynacyjnego Współpracy Wojskowej, Sekretariatu Rady Ministrów Obrony i – w największym stopniu – Koordynacyjnej Służby Rady Dowódców Wojsk Ochrony Pogranicza (do 47 etatów). Kolejna zmiana przypadła na rok 2005, kiedy wskazano na konieczność zaktywizowania działań podejmowanych przez Koordynacyjne Spotkanie Szefów Urzędów Siłowych (*Koordinacionnoje Sowieszczanije Siłowych Wiedomstw*), w skład którego wchodziła Koordynacyjna Rada Prokuratorów Generalnych (*Koordinacionnyj Sowiet Gienieralnych Prokuratorow*), Rady Ministrów Spraw Wewnętrznych (*Sowiet Ministrow Wnutriennych Dieł*), Rada Szefów organów bezpieczeństwa i służb specjalnych (*Sowiet Rukowoditieliej Organow Biezapasnosti i Specialnych Służb*), Rada Dowódców Wojsk Pogranicza (*Sowiet Komandujuszczich Pogranicznymi Wojskami*), Rada Koordynacyjna szefów śledczych organów podatkowych (finansowych) (*Koordinacionnyj Sowiet Rukowoditieliej Organow Nałogowych (Finansowych) Rassliedowanij*), Rada Szefów służb celnych państw-uczestników WNP z udziałem szefów ministerstw spraw zagranicznych (*Sowiet Rukowoditieliej Tamożennych Służb Gosudarstw-Uczastnikow*

²¹ Rieszennije o mierach po dalniejsziemu powyszeniju effiektiwnosti diejatielnosti organow Sodruzestwa Niezawisimych Gosudarstw i optimalizacii ich struktury ot 7 nojabrja 2002 g., www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.

SNG z Uczastijem Rukowoditieliej Ministierstw Inostrannyh Dieł). Zlikwidowano²² Sztab Koordynacyjny Współpracy Wojskowej państw-członków WNP (*Sztab po Koordinacii Wojennogo Sotrudniczestwa Stran-Uczastnikow WNP*), a jego kompetencje przekazano Sekretariatowi Rady Ministrów Obrony państw-członków Wspólnoty Niepodległych Państw, zmniejszając liczbę etatów z 55 do 20 osób. Można to interpretować jako zmianę priorytetów działania, ale też jako powstanie stanu, w wyniku umów bilateralnych, który nie wymaga już ponadnarodowego sterowania.

Przedmiot zainteresowania poszczególnych struktur WNP jest niezwykle ważny. Wskazuje on na kwestie, które były i są kluczowe dla rozwoju (dochodzenia do niepodległości) przez poszczególne podmioty – członków WNP. O wiele ważniejszy wydaje się jednak proces podejmowania decyzji, w którym dominuje swoiście rozumiany konsensus. Każde z państw upoważnione jest do wyrażenia swojego niezainteresowania konkretnym rozwiązaniem, a więc uznania, że jest ono dla niego niewiążące, co nie oznacza jego sprzeciwu i tym samym nie narusza konsensusu. Ujmując to inaczej: każdy głosi za tym, co jest dla niego korzystne.

Zgodnie ze Statutem (rozdział II i IV) do Wspólnoty przystąpić mogły zarówno były republiki radzieckie, jak i państwa trzecie. Rozwiązanie to postrzegać należy przez pryzmat realizacji interesów niepodległych, ale niesamodzielnych gospodarczo i militarnie państw. Umożliwiło im indywidualny udział w stosunkach międzynarodowych przy wsparciu ugrupowania, w którego skład wchodziły i które łączyło państwa znajdujące się w podobnej sytuacji. Dopuszczenie członkostwa państw trzecich (tych, które nie były republikami radzieckimi) miało sprzyjać nawiązywaniu bilateralnych stosunków z otoczeniem. Państwa trzecie, zawierając umowę z jednym z członków WNP, uzyskiwały automatycznie dostęp do rynków pozostałych członków ugrupowania.

Świadectwem determinacji w dążeniu do jak najszybszego utworzenia WNP z możliwie dużą liczbą członków jest kategoryzacja członkostwa. Pozornie sprawa mało ważna, ale dla elit ukształtowanych w okresie radzieckim terminologia miała znaczenie i mogła wpływać na ich zachowania. W Statucie WNP przewidziano cztery rodzaje członkostwa:

- pierwsza kategoria to państwa-założyciele (*gosudarstwa-uczriediteli*), a więc te, które do 22 stycznia 1993 roku (data uchwalenia Statutu) ratyfikowały Porozumienie o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw (z 8 grudnia 1991 roku) i Protokół do tego porozumienia (z 21 grudnia 1991 roku);
- druga kategoria to państwa członkowskie (*gosudarstwa-czlieny*), do której należą także państwa-założyciele, które w ciągu roku od daty uchwalenia

²² Rieszennje o sowierszenstwowanii i reformirowanii organow Sodružestwa Niezawisimych Gosudarstw, www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.

Statutu WNP ratyfikowały go, zobowiązując się tym samym do przestrzegania zawartych w nim postanowień;

- trzecia kategoria – państwa stowarzyszone (*associrowannyye czlieny*), które na mocy decyzji Rady Szeów Państw dopuszczone zostały do uczestniczenia w realizacji wybranych programów WNP;
- czwarta kategoria – państwa-observatorzy (*strany nabliudatieli*), a więc te, które na mocy decyzji Rady Szeów Państw uzyskały zgodę do uczestniczenia w pracach poszczególnych organów.

Sam podział nie ma znaczenia, gdyż nazwa statusu nie była powiązana z kompetencjami. Nie zależała też od podpisania aktów konstytuujących WNP i ich ratyfikowania. O celu pomysłodawców takiego podziału (przypominającego podział ZSRR na jednostki terytorialno-administracyjne), a było nim jak najszybsze objęcie WNP obszarów byłego ZSRR, świadczy stosunek władz WNP do zachowań podmiotów mających potencjalnie ją tworzyć. Jako przykład wskazać można, że ani Rosja, ani Białoruś nie ratyfikowały Protokołu z Ałma-Aty, uznając, że wiąże ich porozumienie białowieskie, ale dysponują statusem państwa-założyciela. Ukraina też tego nie zrobiła. *De iure* jest państwem-założycielem, ale nie jest państwem członkowskim. Podobne trudności klasyfikacyjne dotyczą Gruzji (w okresie do 18 sierpnia 2009 roku). Państwo to nie spełnia przesłanek przewidzianych dla państwa-założyciela ani państwa-członka. Należałoby przyjąć, że jest jeszcze jedna kategoria – państwo-uczestnik.

W regulacjach umownych nie określono, że o członkostwo w WNP mogą ubiegać się wyłącznie państwa uznane przez społeczność międzynarodową. Praktyka pokazała jednak, że tylko o takich mówimy. Wspólnota zabezpiecza się w ten sposób przed wykorzystywaniem jej jako podmiotu wspierającego separatyzmy i legitymującego (lub stanowiącego podstawę legitymacji) ubieganie się o uznanie międzynarodowe.

Powołanie WNP nie rozwiązało dylematów towarzyszących debatom nad nowym układem związkowym. Wspólnota optowała jedynie za uznaniem praw republik związkowych. Pytaniem otwartym pozostaje kwestia, na ile pominięcie republik autonomicznych, które wcześniej zadeklarowały suwerenność, było działaniem świadomym, a na ile stało się wynikiem niesprawności prawodawczej. Wydaje się, że było to działanie świadome i zamierzone. Doświadczenia negocjacji nad nowym układem związkowym pokazały, że interesy republik autonomicznych stanowią znaczący problem w budowaniu nowej przestrzeni. Krytycy zachowań władz ZSRR zastosowali w praktyce – przy tworzeniu WNP – identyczne podejście – dopuścili ich istnienie, ale pominieli ich prawa. Już w grudniu 1991 roku, a następnie w styczniu 1992 roku z wnioskiem o przyjęcie w skład WNP wystąpił parlament Abchazji²³, w sierpniu

²³ Powtórzył go prezydent tej republiki m.in. w styczniu 1996, maju 2006 i wrześniu 2008 roku.

1993 roku – Górski Karabach, w grudniu 1991, maju 1992 i w styczniu 1993 roku – Naddniestrzańska Republika Mołdawii, w grudniu 1996 roku – parlament Tatarstanu, w grudniu 1991, maju 1992 i w marcu 1994 roku – Republika Krym, w lutym 1995 roku – Serbska Kraina i Chorwacja, aby pozostać tylko przy wskazaniu niektórych. Żaden z wniosków republik nie został rozpatrzony pozytywnie.

W Statucie przewidziano instytucję wyjścia z WNP. I tym razem sytuacja jest niejasna. Niemożność pozbawienia państwa statusu członka-założyciela jest zrozumiała, chociaż jego wystąpienie ze Wspólnoty jest możliwe i należy do jego decyzji. Uregulowano procedurę wyjścia państwa-członka, które o takim zamiarze powinno poinformować depozytariusza Statutu (Mińsk) na 12 miesięcy przed planowanym wystąpieniem. Wniosek przyjmuje Rada Szefów Państw z tym zastrzeżeniem, że państwo występujące jest związane zobowiązaniami podjętymi w okresie członkostwa. W tej formule za pozastatutowe należy uznać wyjście Gruzji z WNP. 12 sierpnia 2008 roku prezydent Michaił Saakaszwili poinformował o opuszczeniu przez Gruzję WNP, 14 sierpnia parlament gruziński poparł tę decyzję, a 9 października minister spraw zagranicznych Rosji poinformował Gruzję o przyjęciu przez Radę Szefów Państw WNP decyzji o wystąpieniu Gruzji z WNP, która przestała być jej członkiem 18 sierpnia 2009 roku. Termin został dotrzymany, lecz Gruzja ratyfikowała Statut 19 kwietnia 1994 roku, a więc po roku i trzech miesiącach od jego przyjęcia. Nie kwalifikowała się zatem do kategorii państw-członków.

Konstrukcja regulacji prawnych wskazuje, że ustalono je nie w planie integrowania i zacieśniania więzów, ale swobody wyzwania się z historycznie powstałych zależności. Wspólnota Niepodległych Państw miała być drogą do samodzielnego zaistnienia byłych republik radzieckich w relacjach międzynarodowych. Rozwiązanie wydaje się zasadne. W warunkach rozbieżności interesów graczy sceny politycznej powstałej po rozpadzie ZSRR (elity republikańskie i związkowe), subiektywnie pojmowanego przez nich interesu państwa, ówczesnego rozwoju gospodarczego reprezentowanych przez nich państw niemożliwe było stworzenie jednolitego centrum zarządczo-koordynacyjnego. Świadomi tego byli ojcowie WNP. Określając zasady podejmowania decyzji na forum kierowniczych organów Wspólnoty (Rady Szefów Państw i Rady Premierów), ustalili, że zapadają one w procedurze konsensusu, z tym zastrzeżeniem że każdy z głosujących może wyrazić niezainteresowanie przedmiotem regulacji. Zachowanie takie nie zostanie przyjęte jako jej „torpedowanie”, a jedynie wyraz, że strona nie przystępuje do wypełnienia zawartych w niej zobowiązań. Tak więc decyzje powinny być podejmowane konsensualne, ale mogą być też większościowe lub mniejszościowe i obligują tylko tych, którzy za nimi się opowiedzieli.

Poza sprawami formalnoprawnymi początek funkcjonowania nowej struktury zdominowany został przez sprawy bezpieczeństwa z akcentem na siły zbrojne.

Na pierwszym spotkaniu szefów państw (30 grudnia 1991 roku w Mińsku) uchwalono Tymczasowe porozumienie o Radzie Szefów Państw i Radzie Premierów Wspólnoty Niepodległych Państw, powołując tym samym organy wspólnotowe. Równocześnie zawarto Porozumienie Rady Szefów Państw-Uczestników Wspólnoty Niepodległych Państw o siłach zbrojnych i siłach wojsk ochrony pogranicza. Potwierdzono w nim prawo każdego państwa do posiadania własnego wojska. Dyskutowano na ten temat praktycznie przez cały 1992 rok (sześć spotkań szefów państw i siedem szefów rządów). Na spotkaniu szefów państw w Moskwie (16 stycznia 1992 roku) opowiedziano się za zapewnieniem wojskowym (i ich rodzinom) pełni praw politycznych, społeczno-gospodarczych i praw jednostki, w tym prawo swobodnego wyboru miejsca zamieszkania oraz wyboru miejsca odbywania służby. Przyjęta filozofia działania wynikała z chęci stworzenia armii narodowych lojalnych wobec władz powstałych państw. W czasach radzieckich zasadą było odbywanie służby wojskowej na terytorium innej republiki niż miejsce pochodzenia żołnierzy i oficerów²⁴. Dezintegracja struktur ZSRR, suwerenizacja republik i kształtowanie się nowych elit władzy spowodowały różnorodne formy odreagowywania na prowadzoną przez lata politykę KPZR opartą na nacjonalizmie rosyjskim, w którym naród rosyjski był wyrazicielem i reprezentantem interesów ogólnozwiązkowych²⁵. W warunkach wyboru między państwem obywatelskim a państwem narodowym nowe elity władzy postawiły na naród. Zjawiska te wpłynęły na postawy Rosjan zamieszkujących lub służących w byłych republikach radzieckich, którzy utracili zakorzenione od lat poczucie mesjańskiej idei własnego narodu i mistycznej łączności między Rosją jako państwem narodowym a Rosją jako istotą imperium²⁶.

Oprócz utrzymania własnego lojalnego wojska występował jeszcze jeden problem – kontrola nad arsenałem zbrojnym (w tym bronią jądrową) byłego ZSRR, zlokalizowanym we wszystkich republikach, które obecnie stały się samodzielnymi państwami. Akcentowano, że państwa o nieustabilizowanej sytuacji wewnętrznej (ze względu na pozycję nowych elit, sytuację narodowościową i gospodarczą) mogą odwołać się do niego dla ochrony partykularnych interesów. Obawiano się nie tyle użycia tego arsenału (co też uwzględniano), ile udostępnienia wiedzy o systemie obrony ZSRR, co naruszyłoby system bezpieczeństwa wszystkich członków WNP.

²⁴ J. Zieliński, *Spory między narodami i narodowościami*, w: *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, E. Zieliński (red.), Elipsa, Warszawa 1993, s. 165–189.

²⁵ Wielu autorów, w tym W. Chliostkin, wyjaśniali to faktem, że historycznie rosyjskość nie oznacza przynależności narodowej, ale jest formą ludowości (Ruś Kijowska, Ruś Włodzimiersko-Suzdalska, Ruś Moskiewska). Ruska świadomość pozbawiona jest granic etnosu. W. Chliostkin, *Kamo grjadiesz? O charakterie ruskiej narodnosti*, „Obszczestwiennyje Nauki” 1989, nr 3, s. 75–76.

²⁶ Z. Brzeziński, *The Grand Failure. The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*, Charles Scribner's Sons, London 1989, s. 246.

Dlatego pierwsza wspomniana decyzja szefów państw-członków WNP dotyczyła sił zbrojnych i wojsk ochrony pogranicza. Zawierała ona dwa sygnały. Pierwszy adresowany był do otoczenia WNP i sprowadzić go można do stwierdzenia, że pomimo rozpadu ZSRR jego obszar nie jest do zagospodarowania i pozostaje pod kontrolą. Drugi sygnał był skierowany do wewnątrz – każdy ma prawo do własnej armii (zaspokojenie interesu elit powstałych państw), żołnierze Armii Czerwonej (i ich rodziny) zachowują istniejące prawa i swobodę określenia miejsca stacjonowania, co uspokajało najefektywniejszą w tym czasie strukturę mogącą wpływać na przebieg wydarzeń), oraz wobec nowych władz – o obronności decydujemy wspólnie na równoprawnych zasadach. Wprowadzenie do Porozumienia sił wojsk ochrony pogranicza wiązać należy z ochroną bezpieczeństwa Rosji głównie na południowej granicy. Nie ma na to dokumentów, ale często wskazuje się na tworzenie przez Rosję tzw. poduszki.

Narody Azji Centralnej powiązane są ze sobą więzami kulturowymi i religijnymi; dominuje tam system zarządzania klanowo-plemienny²⁷. Granica państwa ma w tym momencie element umowny. Uznanie niepodległości byłych republik radzieckich i przyznanie im prawa posiadania własnej armii, w połączeniu z prawem żołnierzy i oficerów armii radzieckiej do wyboru miejsca zakwaterowania i służby, mogło oznaczać, że na granicach niektórych republik nie będzie wykwalifikowanych służb granicznych. Projekt rosyjski obejmował zatem pomoc wojsk Federacji Rosyjskiej w patrolowaniu granic państw wchodzących w skład WNP. Pragmatycznie podchodząc do sprawy: nastąpiło przesunięcie granicy zewnętrznej Federacji Rosyjskiej i dlatego powstała „poduszka” – dwie granice. Na obszarze stanowiącym do tej pory terytorium ZSRR zapewniona została swoboda przemieszczania kosztem wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych.

Równie ważne były sprawy decydujące o podstawach gospodarczych funkcjonowania państw. Przebieg wydarzeń wskazuje, że zajęcie się nimi było dziełem przypadku, a nie wynikiem planowego działania. Na spotkaniu szefów państw w Mińsku (14 lutego 1992 roku) podpisano 18 aktów, których treść w pełni oddaje zakres istniejących problemów. Generalnie opowiedziano się za koniecznością stworzenia mechanizmów szybkiego i elastycznego reagowania organów na zmieniające się warunki gospodarowania, wprowadzeniem nadzoru nad realizacją zawartych umów i wypracowaniem środków ekonomicznego nacisku na państwa, które systematycznie uchylają się od realizacji zobowiązań.

Niespełna kilka miesięcy po utworzeniu WNP pojawiły się pierwsze problemy w realizacji zaplanowanych mechanizmów. Przyjmując, że przedmiot decyzji jest wskazaniem obszarów spornych, do których należały: współpraca w zakresie prze-

²⁷ J. Zieliński, *Przebudowa i problemy narodowościowe*, w: *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, E. Zieliński (red.), Elipsa, Warszawa 1993, s. 135–165.

syłu energii elektrycznej, współpraca w zakresie ruchu kolejowego oraz współpraca w zakresie łączności, dla każdej z wymienionych sfer powołano organ koordynacyjny, w tym m.in. Radę ds. Energii Elektrycznej (*Elektroenergetičeskij Sowiet*) i Radę ds. Transportu Kolejowego (*Sowiet po Żelienzodoroznomu Transportu*). Wszystkie kwestie, a więc swobodny transport towarów i usług, jednolite taryfy przewozowe i przekazowe, unikanie podwójnego opodatkowania, regulowane były dotychczas przez jednolite ustawodawstwo związkowe, które członkowie WNP mocą własnej woli unieważnili.

Kolejne spotkania *de facto* nie wносиły nic nowego. Z archiwistycznej poprawności należy jednak je wskazać.

Interesującego materiału analitycznego pokazującego efektywność WNP dostarczają sprawozdania statystyczne obrazujące współpracę gospodarczą byłych republik ZSRR. Nie podlega dyskusji, że mechanizmy przewidziane dla współistnienia we Wspólnocie sprzyjały ujednoczeniu reformowania gospodarek głównie na podstawie programów średnioterminowych²⁸. Było to możliwe, gdyż przy istniejących rozbieżnościach interesów wiele było elementów wspólnych, takich jak niedostatek środków finansowych czy znikoma innowacyjność przemysłu. Ułomności te zamierzano zrekompensować inwestycjami zagranicznymi, nadając im status największego uprzywilejowania²⁹. Problemem było jednak, że efektywna oferta handlowa tych państw sprowadzała się do surowców, których ceny znacząco spadły na rynku międzynarodowym w latach 1997–1998. Oferta towarowa i technologiczna była na tyle uboga i niekonkurencyjna, że jej odbiorcami mogły być wyłącznie państwa WNP, które znajdowały się w podobnej sytuacji finansowej.

Choć formalnie zadeklarowana została równość stron, od początku naruszona była równość materialna. Dominującą pozycję w WNP zajmowała Federacja Rosyjska. Miała ona jednak własne problemy i własne cele. Chodziło o przewyżczenie kryzysu gospodarczego, odbudowanie (stworzenie) rynku papierów wartościowych, zahamowanie inflacji i spadku wartości rubla, a także utrzymanie przymiotów mocarstwowości. Odczuły to państwa wiążące plany rozwojowe z utrzymaniem współpracy z Rosją (np. Białoruś, Kazachstan, Ukraina). W 1998 roku pojawiły się oznaki stabilizacji na międzynarodowym rynku gospodarczym i nowo powstałe państwa uzyskały możliwości samodzielnego na nim zaistnienia. Wspólnota Niepodległych Państw sukcesywnie przestawała być dla nich atrakcyjnym forum rozwoju i stanowienia podstaw niepodległości. W 2003 roku, a więc po ponad dziesięciu latach od jej utworzenia, państwa członkowskie WNP zainwestowały w Federacji Rosyjskiej 890 mln dolarów amerykańskich (w tym Kazachstan 195 mln i Uzbekistan 89 mln). W tym samym czasie państwa trzecie zainwestowały

²⁸ K. Gadżijew, *Političeskaja filosofija*, Moskwa 1999, s. 15.

²⁹ S. Garnet, *Iskuszenije integracij. Rossija i jejo sosiedi*, Moskwa 1995, s. 120.

w Federacji Rosyjskiej 29 699 mln dolarów, czyli w przybliżeniu trzydziestokrotnie więcej. Szacuje się, że inwestycje Rosji w krajach WNP znajdowały się na poziomie 544 mln dolarów (głównie Kazachstan), a w państwach trzecich wyniosły 23 246 mln dolarów, co w przybliżeniu stanowiło 43 razy więcej³⁰. Rosja w coraz większym stopniu przekształcała się z elementu konstruktywnego w element destruktywny istnienia WNP.

Poczynając od 2005 roku polityka Rosji wobec państw WNP sprowadza się do polityki paliwowej i kształtowana jest przez „Gazprom”. Rosja odeszła od sprzedaży po preferencyjnych cenach tych produktów krajom WNP, kierując się w stronę stosowania preferencyjno-rynkowych lub rynkowo-preferencyjnych zasad. Tak było w latach 2005 i 2007 przy wymianie z Gruzją, w listopadzie 2005 roku w stosunkach z Armenią (przy gotowości zmiany zasad w zamian za przyznanie praw własności do jednego z bloków energetycznych Elektrociepłowni Razdańskiej i systemu przekazowego energii republiki, w grudniu 2005 roku z Azerbejdżanem i Ukrainą, w grudniu 2006 roku wobec skrajnie uprzywilejowanej Białorusi, która dodatkowo połączona była z Rosją w jednozwiązkowe państwo. Zwraca uwagę, że środki restrykcyjne kierowane były pod adresem państw, które tradycyjnie traktowane były jako największy jej sprzymierzeńcy.

Podsumowanie

Twórcy WNP zdawali sobie sprawę, że po rozpadzie ZSRR w trosce o własne bezpieczeństwo nie można było nikomu dać sygnału, że powstaje niezagospodarowany teren. Decydował o tym zarówno zlokalizowany na tym obszarze potencjał militarny, jak i historycznie powstałe, napięte stosunki wewnętrzne, do których powstania (lub zaognienia) przyczyniła się polityka imperialna prowadzona przez władzę radziecką. Ich istnienie po części było potrzebne dla sprawowania władzy i utrzymywania jedności imperium metodą zarządzania kryzysami. Stabilizacja nie była świadectwem rozwiązania istniejących sporów, a jedynie wyrazem ich systemowego uśpienia, a w konsekwencji permanentnego narastania. Suwerenizacja umożliwiła ich uzewnętrznienie. Nie chodziło jednak o interesy państw-republik, ale o interesy elit, które w strukturach ZSRR nie miały możliwości ich wyrażenia. Kwestia narodowa okazała się najbardziej nośna w wysforowaniu się ich na piedestał władzy. Mówimy jednak o złożonej strukturze państwowej, której funkcjonowanie zaprogramowane zostało tak, aby jeden podmiot nie mógł samodzielnie funkcjonować bez pozostałych. Brak ekonomicznych podstaw istnienia groził nieobliczalnymi w skutkach zachowaniami nowych narodowych elit. Narastają-

³⁰ *Ibidem.*

ce koszty przemian ustrojowych zagrażały legitymacji ich władzy. Dla zachowania stabilności regionu niezbędne było znalezienie rozwiązania, które łączyłoby zaspokojenie ambicji nowych elit i wspomnienie ich w utrzymaniu podstaw władzy. Rozwiązaniem tym miała być WNP. Odniesienie do przeszłości wymusiło akcentowanie elementu suwerenności w stosunkach między jej członkami. To zaś sprawiło, że w Statucie nie wskazano osiągnięcia wspólnych celów, a jedynie wspomniano o dobrowolnym i wzajemnie korzystnym udziale państw w podejmowanych inicjatywach. Faktem pozostaje, że mimo wielu ułomności w mechanizmach funkcjonowania WNP i niezadowolenia (lub niezainteresowania) państw z jej działalnością nikt otwarcie nie zanegował konieczności istnienia Wspólnoty. Co pewien czas pojawiają się natomiast głosy o konieczności jej zreformowania. Wskazuje się na niezbędność odbiurokratyzowania aparatu zarządczego, zwiększenie efektywności władz wykonawczych, rozgraniczenie obszarów bilateralnej i multilateralnej współpracy, ustalenie zamkniętego katalogu spraw będących przedmiotem jej działalności. Jako przykład wskazać można plan prezydenta Kazachstanu Nursułtana Nazarbajewa (z 2006 roku), który proponował ograniczenie kręgu zainteresowań WNP i skupienie uwagi wyłącznie na kwestiach migracji, sprawach humanitarnych, komunikacji, walce z przestępczością oraz nauce i edukacji. Nie ma w tym zakresie jednak zgodności. W dyskusjach w 2007 roku w Duszanbe Gruzja i Turkmenistan odmówiły udziału w pracach, a Azerbejdżan w wielu sprawach zachował własne zdanie, zwalniając się tym samym z realizacji podjętych zobowiązań³¹. Zastanawiające jest przy tym, że biorąc pod uwagę cel utworzenia WNP i malejącą efektywność jej funkcjonowania, nadal ona istnieje. Dzieje się tak, ponieważ istnieją problemy, które „utrzymują część państw na wspólnej orbicie [...]”. Bez zmian uwzględniających ten fakt, Wspólnota przekształci się w klub dyskusyjny o wybranych zagadnieniach, a cała działalność będzie realizowana na innych płaszczyznach i z wykorzystaniem innych mechanizmów³². Coraz częściej przyszłość wiąże się z utworzeniem nowych ugrupowań typu Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza (*Jewroazjatskoje Ekonomiceskoje Soobszczestwo*; *JewrAzES*; Białoruś, Kazachstan, Kirgizja, Rosja, Tadżykistan, Uzbekistan) i Jednolitej Przestrzeni Gospodarczej (*Jedinoje Ekonomiceskoje Prostranstwo*, *JeEP*; Białoruś, Kazachstan, Rosja, Ukraina).

³¹ Szerzej: J. Godin, *Rossija i Bielaruszija na puti k jedineniju. Problemy ekonomiceskoj bezopasnosti*, Moskwa 2001.

³² Z wypowiedzi W. Putina w czasie kryzysu władzy w Kirgizji, www.csi.org, dostęp: 04.04.2010 r.

Bibliografia Literatura

- Agabekow G., *Suwierientiet w fiedieralnom gosudarstwie*, Moskwa 1993.
- Brzeziński Z., *The Grand Failure. The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*, London 1989.
- Chliostkin W., *Kamo grjadiesz? O charakterie ruskij narodnosti*, „Obszczestwiennye Nauki” 1989, nr 3.
- Gadżijew K., *Politczeskaja filosofija*, Moskwa 1999.
- Garnet S., *Iskuszenije integraczej. Rossija i jejo sosiedi*, Moskwa 1995.
- Gorbaczow M., *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla calego świata*, Warszawa 1988.
- Kowiesznikow J., Marczenko M., Steszenko L., *Konstitucionnoje prawo stran Sodrużestwa Niezawisimych Gosudarstw*, Moskwa 1999.
- Kotz D., Weir F., *Russia's path from Gorbachev to Putin. The Demise of the Soviet system and the New Russia*, Moskwa 2013.
- Kriemniew P., *Raspad SSSR i prawopriemstwo gosudarstw*, Moskwa 2012.
- Kuzniecowa W., Tuzmuchariedow B. (red.), *Mieżdunarodnoje prawo: uczebnik*, Moskwa 2007.
- Piwowar E., *Postsowieckoje prostranstwo. Altiernatiwy intiegracii*, Moskwa 2008.
- Pustogorow W., *SNG-mieżdunarodnaja regionalnaja organizacija*, „Rossijskij Jeżegodnik Mieżdunarodnogo Prawa” 1993.
- Staniszki J., *Ontologia socjalizmu*, Warszawa 1989.
- Talałajew A., *Wienskaja konwencija o prawie mieżdunarodnych dogoworow. Kommientarij*, Moskwa 1997.
- Timczenko, L. *Problema prawopriemstwa gosudarstw w sowriemennom mieżdunarodnom prawie i Ukraina*, „Rossijskij Jeżegodnik Prawa” 2001.
- Woroncowa N., *Prawowyje osnovy stanowlienija i funkcionirowanija mieżgosudarstwiennogo miechanizma integracionnych processow w Jewroazijskom Ekonomiczeskom Soobsczesztwie*, Autoreferat kandidateckoj dissertacii, Moskwa 2004.
- Zieliński J., *Przebudowa i problemy narodowościowe*, w: *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, E. Zieliński (red.), Elipsa, Warszawa 1993.
- Zieliński J., *Spyry mieżdy narodami i narodowościami*, w: *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, E. Zieliński (red.), Elipsa, Warszawa 1993.

Netografia

www.cis.minsk.by.

www.constitution.garant.ru.

Streszczenie

Rozpadowi Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich towarzyszyło nęgłaśniane w mediach utworzenie na jego obszarze nowej struktury integracyjnej – Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Już wówczas przyjmowane rozwiązania prawno-organizacyjne rodziły pytania o faktyczny cel inicjatorów jej założenia

i pozycję, jaką może ona potencjalnie zajmować w sferze stosunków międzynarodowych. W pracy przeanalizowano uwarunkowania powstania WNP i zachowania jej inicjatorów. Podjęto także próbę odpowiedzi na pytanie, czym miała być i czym jest WNP, o której aktywności słyszymy do dziś. Głosy te są jednak coraz rzadsze i ograniczają się do relacjonowania kolejnych wydarzeń w prasie państw byłego obszaru ZSRR. Przyzwyczajiliśmy się do tego, że organizację powołujemy dla zjednoczenia się. Czy tak było w odniesieniu do WNP, a jeżeli tak – to jaki był cel zjednoczenia przy tak amorficznych rezultatach? Czy było nim bycie razem, czy też zjednoczenie, aby w perspektywie żyć samodzielnie?

Summary

The collapse of the Union of Soviet Socialist Republics was accompanied by the highly publicised establishment of a new integration structure within its area – the Commonwealth of Independent States. Already at that time the adopted legal and organizational solutions raised questions about the actual purpose of the CIS founding and its potential position in the sphere of international relations.

The analysis of the CIS creation conditions as well as its initiators' behaviour has been the aim of the article. It also addresses the question what the CIS was to be and what it is at present. We can still hear about the organization activity. These voices, however, are becoming more and more occasional and limited to the coverage of subsequent events in the press of the USSR's former members.

We have been used to the fact that organizations are established to unite. Was that the case of the CIS? And if so, what was, with such amorphous results, the purpose of uniting. Was it for being together or they united to live separately in perspective?

Słowa kluczowe

Wspólnota Niepodległych Państw, suwerenność, dezintegracja, swoboda wyboru.

Key words

Commonwealth of Independent States, sovereignty, desintegration, freedom of choice.

Stefan Korycki

ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNOPRAWNE POMOCY SPOŁECZNEJ JAKO JEDNEJ Z FORM ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO W POLSCE

Zagadnienia wstępne – geneza pomocy społecznej

Dzieje ludzkości pokazują, że w każdej epoce historycznej żyły osoby, które wymagały pomocy i opieki socjalnej z powodu braku środków do życia. Przyczyny tego stanu rzeczy były różne: choroby psychiczne, inwalidztwo, upośledzenie umysłowe, sieroctwo itp., podobnie jak zasady i formy udzielania pomocy oraz podmioty świadczące tego rodzaju pomoc. Najwcześniej aktywność opiekuńczą (dobroczynną) przejawiały podmioty niepubliczne, takie jak: związki wyznaniowe, zgromadzenia zakonne, towarzystwa dobroczynne¹. Ich działalność rozciągała się szeroko w czasie, dominując nad państwowymi formami opieki. Wraz z kształtowaniem się instytucji dobroczynnych (opiekuńczych) zaczęły pojawiać się regulacje prawne w tym zakresie². W Polsce takie przepisy ustanowiono już w XVII wieku. Początkowo normowano kwestie opieki nad osobami chorymi psychicznie i upośledzonymi umysłowo, a także sprawy dotyczące żebractwa i włóczęgostwa³. W połowie XVIII wieku państwo przejęło kontrolę nad działalnością opiekuńczą (dobroczynną) prowadzoną przez podmioty niepubliczne, powołując komisje boni ordinis (komisje dobrego porządku). Kilkadziesiąt lat później (koniec XVIII wieku) powołano Komisję nad Szpitalami – centralny organ państwowy zajmujący się dobroczynnością publiczną. Od 1817 roku w Królestwie Kongresowym obowiązywała ustawa o opiece nad ubogimi. Na ziemiach zaboru pruskiego i austriackiego stosowano odpowiednie przepisy Prus i Austrii. Regulacje te nakładały

¹ Szerzej zob. K. Koralewski, *Opieka społeczna (dobroczynność publiczna)*, Warszawa 1918.

² Na mocy pierwszych, angielskich regulacji prawnych z XVI wieku gminy miały obowiązek udzielania pomocy osobom jej potrzebującym.

³ Z. Leoński, *Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna*, w: *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, Z. Leoński (red.), cz. I, Wydawnictwo Terra, Poznań 1988.

obowiązek opieki i pomocy na gminy, przy wsparciu związków wyznaniowych i innych podmiotów niepublicznych⁴.

Pięć lat po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, 16 sierpnia 1923 roku, uchwalono ustawę o opiece społecznej⁵. Przyjęte w niej regulacje precyzowały cel i zakres opieki, obowiązki gmin i innych związków samorządowych oraz administracji rządowej, jak też określały prawo (uprawnienia) do opieki i sposób jej finansowania. Stworzone w okresie międzywojennym podstawy organizacyjno-prawne opieki społecznej przetrwały w tym kształcie 27 lat. W 1950 roku na mocy przeprowadzonej reformy ustrojowej zniesiono definitywnie samorząd terytorialny, a zadania ze sfery opieki społecznej przejęły rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej. W ówczesnym systemie kwestie opieki społecznej znajdowały się też w gestii specjalistycznych podmiotów służby zdrowia.

Kolejny zwrot nastąpił w 1991 roku, kiedy zadania pomocy społecznej przeszły ponownie do samorządu terytorialnego reaktywowanego na mocy ustawy z 20 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym⁶. W tym samym roku została uchylona formalnie obowiązująca (mimo istotnej dezaktualizacji) ustawa o opiece społecznej z 1923 roku. Nowa ustawa o pomocy społecznej, uwzględniająca aktualny kontekst społeczno-ustrojowy, została uchwalona 29 listopada 1990 roku⁷. Po 14 latach jej obowiązywania przeszła jednak do historii w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej (UE), co formalnie nastąpiło 1 maja 2004 roku. Jej miejsce zajęła ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej⁸, zawierająca krajowe regulacje prawne dostosowane do prawa unijnego, co było jednym z warunków naszego członkostwa w UE.

Pojęcie pomocy społecznej i bezpieczeństwa społecznego

W literaturze przedmiotu pojęcie pomocy społecznej budzi ożywioną dyskusję, zwłaszcza w kontekście terminu bliskoznacznego, takiego jak opieka społeczna, zawartego w tytule ustawy z 1923 roku. Z biegiem lat stawało się jasne, że pojęcie opieki społecznej stopniowo przestaje być adekwatne do działalności opiekuńczej prowadzonej przez państwo (jego organy i instytucje). Dlatego też zaczął się upowszechniać termin „pomoc społeczna”. Ta rewolucja terminologiczna wskazuje, że pojęcia pomocy i opieki społecznej nie są tożsame. Aby podkreślić różnice między nimi, przywoływano różne argumenty merytoryczne. Akcentowano, że istota

⁴ Szerzej zob. W. Muszański, *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

⁵ Dz.U. Nr 92, poz. 726 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 16, poz. 95. Ówczesna reforma samorządowa obejmowała tylko szczebel gminy.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm., dalej „u.p.s.”.

opieki jest funkcją działalności dobroczynnej i filantropijnej i nierzadko prowadzi do brania odpowiedzialności za podopiecznego (opiekowanego) i rezygnacji przez niego z własnych możliwości wyjścia z ubóstwa. Korzystający z opieki jawi się jako podmiot bierny, wymagający i oczekujący zaopiekowania⁹. Inaczej postrzega się pomoc społeczną, upatrując w niej elementów aktywizowania adresata pomocy. W istocie pomocy zawiera się dążność do podejmowania działań służących uaktywnieniu osoby potrzebującej wsparcia. Rozumowanie takie prowadzi do konstatacji, że pomoc społeczna może mieć szerszy zasięg zarówno w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Oznacza to, że może ona obejmować zarówno osoby bierne życiowo, wymagające stałej opieki ze względu na wiek, stan zdrowia, brak elementarnych środków utrzymania, jak i jednostki, którym w danej sytuacji i czasie należy udzielić pomocy, np. przez zatrudnienie socjalne, aby w ten sposób stworzyć im szanse na samodzielne zaspokajanie potrzeb¹⁰. Pomoc społeczna obejmuje sfery materialną i niematerialną nakierowane w szczególności na egzystencjalne usamodzielnianie jej adresatów.

Współcześnie znawcy problematyki jednoznacznie opowiadają się za stosowaniem terminu „pomoc społeczna”, jako tym, który trafniej niż „opieka społeczna” odzwierciedla zakres opiekuńczej działalności państwa¹¹. W tym kierunku terminologicznym poszedł też ustawodawca, umieszczając w ustawach z lat 1990 i 2004 definicję legalną pomocy społecznej. W art. 2 ust. 1 u.p.s. czytamy, że: „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”.

W świetle tej definicji trudno byłoby przecenić znaczenie pomocy społecznej w zapewnianiu bezpieczeństwa społecznego (socjalnego) w naszym kraju, w tworzeniu odpowiednich warunków życia, wspieraniu jednostek i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Dobitnie podkreśla to przywołana ustawa o pomocy społecznej (art. 3 ust. 1), w której stanowi się, że pomoc społeczna ma wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb, tj. takich, których zaspokojenie umożliwi im życie odpowiadające godności człowieka. Oznacza to, że poziom tej pomocy powinien odpowiadać kryterium egzystencji godnej człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest w pierwszej kolejności zapobieganie powstawaniu trudnych sytuacji życiowych osób i rodzin przez podejmowanie działań mających na względzie ich usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem.

⁹ Zob. R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, w: *Prawo administracyjne materialne*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 298.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Zob. S. Golinowska, *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego*, „Polityka Społeczna” 1988, nr 7.

W przedstawionym ujęciu pomoc społeczna jest jedną z form zapewniania bezpieczeństwa społecznego, które według Marka Leszczyńskiego obejmuje „całokształt działań prawnych, organizacyjnych realizowanych przez podmioty rządowe (krajowe i międzynarodowe), pozarządowe i samych obywateli, które mają na celu zapewnienie pewnego poziomu życia osobom, rodzinom i grupom społecznym oraz niedopuszczanie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego. Chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie pomocy ludziom czasowo lub trwale niezdolnym do pracy zawodowej, którzy znaleźli się na skutek własnej niezaradności w trudnej sytuacji życiowej albo padli ofiarą niezależnych od nich zdarzeń losowych, takich jak pożar, powódź i inne klęski żywiołowe”¹².

Podstawy prawne (konstytucyjne i ustawowe) pomocy społecznej

Świadczenie pomocy osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej dokonuje się za pośrednictwem stosownych instytucji prawnych i organizacyjno-finansowych składających się na system zabezpieczenia społecznego, którego integralnym elementem jest pomoc społeczna. Regulacje odnoszące się do kwestii zabezpieczenia społecznego zawarte są w różnych rodzajach źródeł prawa krajowego. Zgodnie z ich hierarchią w pierwszej kolejności przeanalizujemy unormowania konstytucyjne. W świetle art. 67 Konstytucji RP¹³ obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Takie też prawo podmiotowe przysługuje obywatelom pozostającym bez pracy nie z własnej woli i niemającym innych środków utrzymania. Postanowienia Konstytucji RP obejmują również kwestie prawa do ochrony zdrowia (art. 68). Władze publiczne mają obowiązek zapewnić każdemu równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2). Konstytucja zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych oraz osób w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3). Istotne jest też zobowiązanie władz publicznych do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska¹⁴.

Ustrojodawca uznał za zasadne zagwarantowanie w art. 69 Konstytucji RP pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji

¹² M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2009, s. 37.

¹³ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁴ W świetle tej regulacji władze publiczne nie mogły pozostać bierne wobec zjawiska rozszerzania się w ostatnim czasie tzw. ruchu antyszczepionkowego.

społecznej. Troska państwa o zapewnienie bezpieczeństwa społecznego przejawia się też w regulacji dotyczącej rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych (art. 71). Rodziny takie mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, podobnie jak matki przed urodzeniem dziecka i po jego urodzeniu.

Odrębne regulacje konstytucyjne dotyczą ochrony prawnej dziecka. Zgodnie z art. 72 ust. 1 każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Władze publiczne mają obowiązek zapewnienia opieki i pomocy dziecku pozbawionemu opieki rodzicielskiej (art. 72 ust. 2). Kwestia pomocy społecznej uregulowana jest także w art. 75. Wynika z niego, że władze publiczne mają prowadzić politykę zmierzającą do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałać bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego i popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania oraz chronić prawa lokatorów.

Analizowane regulacje konstytucyjne (art. 67, 68 ust. 2, art. 75 ust. 2) stanowią, że kwestie zakresu, warunków i form pomocy mają określać (precyzować, rozwijać) ustawy zwykłe. Oznacza to, że podstawą podejmowanych w praktyce działań publicznych (głównie organów administracji rządowej i samorządowej) w zakresie pomocy społecznej, a zatem bezpieczeństwa społecznego, są przepisy ustawowe.

Ustawy o charakterze ustrojowym regulują strukturę i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego: gmin, powiatów, województw oraz organów administracji rządowej. Zawierają one przepisy określające zadania tych podmiotów administracji publicznej w zakresie pomocy społecznej. Z kolei ustawy z obszaru prawa administracyjnego materialnego regulują w różnym zakresie problematykę pomocy społecznej. W pierwszej kolejności należy wymienić przywołaną już ustawę z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej wraz z aktami wykonawczymi. Ustawa ta określa (art. 1):

- zadania w zakresie pomocy społecznej;
- rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania;
- organizację pomocy społecznej;
- zasady i tryb postępowania kontrolnego w zakresie pomocy społecznej.

W tym miejscu trzeba też wymienić ustawę z 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁵, która reguluje kwestię opieki nad rodziną i dzieckiem, w tym organizowanie zastępczego środowiska wychowawczego dla dzieci osieroconych. Celem ustawy jest w szczególności wspieranie rodzin, które są niewydolne pod względem wychowawczym, biedne, zagrożone ubóstwem, doświadczające trudności opiekuńczych nad małoletnimi dziećmi.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.

W polskim systemie prawa kwestie pomocy społecznej, w tym bezpieczeństwa społecznego, regulują też inne ustawy prawa materialnego, choć w węższym zakresie podmiotowym, ograniczając się do określonych kategorii adresatów objętych ich unormowaniami, np. osób uzależnionych od alkoholu lub narkotyków, osób niepełnosprawnych, psychicznie chorych¹⁶. Źródłami prawa w zakresie pomocy społecznej są też akty prawa miejscowego i akty prawa o charakterze wewnętrznym (regulaminy, instrukcje, okólniki, wytyczne).

Do źródeł prawa administracyjnego stosowanych w sferze pomocy społecznej zalicza się ponadto normy prawa procesowego (proceduralnego). W postępowaniu w sprawach o udzielenie świadczeń pomocy społecznej stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego z kilkoma wyjątkami przewidzianymi w ustawie o pomocy społecznej, wynikającymi ze specyfiki tej pomocy.

Podsumowując, normy ustawowe regulujące kwestie pomocy społecznej obejmują prawo administracyjne ustrojowe, materialne i proceduralne, umożliwiające odpowiedź na trzy pytania: kto, co i jak robi w sferze pomocy społecznej (bezpieczeństwa społecznego).

Oprócz aktów prawa wewnętrznego należy jeszcze wskazać na akty prawa międzynarodowego publicznego, przede wszystkim Powszechną Deklarację Praw Człowieka przyjętą przez ONZ 10 grudnia 1948 roku, która obok wolności i praw politycznych sankcjonuje również prawa socjalne. Kwestie prawa do zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej rodzinie i dzieciom oraz prawa każdego do odpowiedniego poziomu życia określają normy Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Należy też wspomnieć o Konwencji o prawach dziecka przyjętej 20 listopada 1989 roku przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, ratyfikowanej przez Polskę 7 lipca 1991 roku.

Istotne znaczenie w analizowanym zakresie mają akty normatywne przyjęte przez Radę Europy. Trzeba tu przywołać Europejską Kartę Społeczną z 1961 roku (ratyfikowaną przez Polskę w 1997 roku), Europejski kodeks zabezpieczenia społecznego z 1964 roku, a także liczne akty o charakterze koordynacyjnym systemu zabezpieczenia społecznego¹⁷.

Inną kategorią normatywną aktów odnoszącą się do sfery opiekuńczej są umowy dwustronne zawarte przez Polskę z innymi krajami, niektóre zawarte jeszcze w okresie międzywojennym, np. z Francją w 1920 roku i Finlandią w 1931 roku. W umowach tych strony zobowiązały się do udzielania, na takich samych zasadach, wzajemnej pomocy i opieki obywatelom drugiego państwa.

¹⁶ R. Michalska-Badziak wymienia przykładowo 17 takich ustaw w: *Pomoc społeczna, op.cit.*, s. 300–301.

¹⁷ Szerzej zob. *ibidem*, s. 301–302.

Zadania pomocy społecznej i jej organizacja

Zgodnie z regulacjami ustawowymi (art. 15 u.p.s.) istotą pomocy społecznej jest przede wszystkim:

- przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń;
- praca socjalna, rozumiana jako działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie przez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi;
- prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej;
- analiza i ocena zjawisk powodujących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej;
- realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych;
- rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Z konstrukcji przytoczonego przepisu wynika, że przedstawiony katalog zadań pomocy społecznej nie jest wyczerpujący, obejmuje tylko zadania najważniejsze, chociaż zostały one zakreślone dość szeroko. Dlatego też prawne formy ich realizacji są zróżnicowane, obejmują bowiem działania o charakterze władczym, niewładczym, strategię, programy oraz czynności faktyczne.

Realizacja zadań pomocy społecznej jest obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej w zakresie ustalonym przepisami ustaw. Należy podkreślić, że art. 2 ust. 2 u.p.s. zobowiązuje organy administracji publicznej (samorządowej i rządowej) do współpracy na zasadach partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Włączenie podmiotów niepublicznych do systemu pomocy społecznej trzeba ocenić pozytywnie, ponieważ rozwiązanie to zwiększa szanse na optymalizację świadczonej pomocy przez wzrost konkurencyjności usług, szerokie i skuteczne nagłaśnianie trudnych problemów społecznych. W efekcie końcowym przyczynia się do umacniania bezpieczeństwa społecznego. Podział zadań między jednostki samorządowe i administrację rządową został przez ustawodawcę przeprowadzony w taki sposób, aby zadania te wzajemnie się uzupełniały, co ma prowadzić do zwiększenia skuteczności i racjonalności udzielanej pomocy¹⁸.

Natomiast ustawowy podział zadań z zakresu pomocy społecznej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty i województwa

¹⁸ Szerzej zob. A. Miruć, J. Maćkowiak, *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003.

samorządowe, oparty został na zasadzie pomocniczości (subsydiarności), co oznacza, że jednostki samorządu wyższych szczebli realizują takie zadania, których nie są w stanie wykonać jednostki szczebli niższych. Większość zadań ze sfery pomocy społecznej ma charakter lokalny i w związku z tym spoczywa na gminach i powiatach. Jednostki te nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych (np. krewnych) lub osób prawnych do zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych takiej osoby (art. 16 ust. 2 u.p.s.). Zadania samorządu województwa mają wymiar regionalny (ponadlokalny) i jako takie nie dotyczą bezpośrednio obywateli, a polegają na tworzeniu regionalnej struktury socjalnej.

Wszystkie trzy szczeble samorządu corocznie przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej na podstawie analizy lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Zasoby te obejmują w szczególności infrastrukturę socjalną, kadre, organizacje pozarządowe, całkowite nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej, tzn. bez względu na podmiot je finansujący i realizujący, a także adresatów tej pomocy, tj. osoby i rodziny z niej korzystające wraz z określeniem rodzajów i rozkładu ilościowego ich problemów życiowych. Ocena zasobów oraz rekomendacje stanowią podstawę planowania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego na kolejny rok budżetowy.

Ustawodawca nałożył na gminy i powiaty obowiązek opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych, a na samorząd województwa – strategii w zakresie polityki społecznej. Wymienione strategie powinny zawierać w szczególności następujące elementy: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, a także określenie celów strategicznych projektowanych zmian, sposobów realizacji strategii i jej ram finansowych oraz wskaźników realizacji zadań (art. 16b ust. 2 u.p.s.).

Spośród trzech szczebli samorządu terytorialnego największy zakres zadań ze sfery pomocy społecznej spoczywa na gminach. Zadania te dzieli się na dwie grupy, tj. zadania własne i zlecone. Wśród zadań własnych wyodrębnia się te o charakterze obowiązkowym i nieobowiązkowym. Zadania własne obowiązkowe zostały enumeratywnie wymienione w dwudziestu punktach w art. 17 ust. 1 u.p.s. Obejmują one m.in.: opracowanie i realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, w tym programów pomocy społecznej (np. rozwiązywania problemów alkoholowych, integrację osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka); udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku, niezbędnego ubrania; przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych i celowych, a także celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń; pracę socjalną; dożywianie dzieci; sprawienie pogrzebu;

organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych; kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu; prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych; pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; utworzenie i utrzymanie ośrodka pomocy społecznej; opłacanie składek na ubezpieczenia zdrowotne. Wynika z tego, że zadania własne obowiązkowe obejmują podstawowe (elementarne) świadczenia ze sfery pomocy socjalnej (bezpieczeństwa społecznego). Z ich istoty wynika obowiązek realizacji przez gminę, a uprawnionym adresatom przysługują z tego tytułu określone roszczenia.

Druga grupa zadań własnych gminy (niejako zwykłych) wyszczególniona jest w sześciu punktach art. 17 ust. 2 u.p.s. Zadania te obejmują: przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych; udzielanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze; prowadzenie i zapewnianie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia; opracowywanie projektów socjalnych mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym; współpracę z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy, informacji o wolnych miejscach pracy, o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach.

Odrębną kategorią zadań gminy są zadania z zakresu administracji rządowej uregulowane w art. 18 u.p.s. Do zadań tych należy: przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych oraz schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania dla cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi oraz dla cudzoziemców, którzy uzyskali zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Polski; organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; wypłacanie wynagrodzenia za czynności opiekuńcze oraz realizację zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych. Środki finansowe na wykonywanie zadań zleconych gmina otrzymuje z budżetu państwa. Gmina, realizując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, kieruje się wytycznymi przekazanymi przez wojewodę.

Do bezpośredniej realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej w gminach powołane są ośrodki pomocy społecznej. Tworzone są one przez rady gmin (miast) w drodze aktów uchwałodawczych. Ponadto gmina może w tym celu tworzyć inne jednostki organizacyjne. Realizując zadania własne, gminne ośrodki pomocy społecznej kierują się ustaleniami wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Przede

wszystkim ustalają one uprawnienia do świadczeń, przyznają i wypłacają zasiłki. Ośrodki przeprowadzają analizę i ocenę tych zjawisk socjalnych w gminie, które skutkują zapotrzebowaniem na świadczenia pomocy społecznej, oraz opracowują i koordynują wykonanie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Kierowników ośrodków pomocy społecznej zatrudniają i zwalniają wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast).

Oczywiste jest, że określone kompetencje w sferze pomocy społecznej na szczeblu gminnym mają rada gminy (miasta) oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy podejmuje uchwały z zakresu pomocy społecznej dotyczące zadań własnych gminy określonych w art. 17 u.p.s., natomiast organ wykonawczy gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje te uchwały. Przedstawia on co roku do 30 kwietnia radzie gminy ocenę zasobów pomocy społecznej na podstawie analizy lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej.

Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej wydaje na podstawie upoważnienia wójta kierownik ośrodka pomocy społecznej, który może również wnioskować, aby wójt udzielił takiego upoważnienia innej osobie. W ośrodku pomocy społecznej zatrudnieni są pracownicy socjalni zajmujący się bezpośrednim wykonywaniem zadań pomocowych. Wielkość zatrudnienia uzależniona jest od liczby mieszkańców gminy (obowiązuje zasada, że jeden pracownik przypada na dwa tysiące mieszkańców), ale nie mniej niż trzech pracowników. Pracownik socjalny musi mieć określone ustawowo kwalifikacje zawodowe. Analizowana ustawa określa też status prawny – uprawnienia i obowiązki pracowników socjalnych¹⁹.

Jak już wspomniano, zadania z zakresu pomocy społecznej realizuje też samorząd powiatu. W świetle art. 19 u.p.s. zadania własne powiatu obejmują m.in.: opracowywanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych; prowadzenie specjalistycznego poradnictwa; przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, ośrodki szkolno-wychowawcze itp.; pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej i inne placówki dla dzieci i młodzieży; pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w naszym kraju status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy i mającymi trudności w integracji ze środowiskiem; prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym; prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu

¹⁹ Szerzej zob. B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Status zawodowy pracowników socjalnych w przepisach ustawy o pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 6.

więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, prowadzenie powiatowych ośrodków interwencji kryzysowej, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu; utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat należą: pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą w zakresie indywidualnego programu integracji oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne; pomoc w zakresie interwencji kryzysowej cudzoziemcom będącym ofiarami handlu ludźmi; prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej. Środki na realizację wymienionych zadań zapewnia budżet państwa (art. 20 u.p.s.)²⁰.

W praktyce wykonywaniem zadań powiatu w zakresie pomocy społecznej zajmują się powiatowe centra pomocy rodzinie, powoływane mocą uchwały rady powiatu. Kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie zatrudnia i zwalnia zarząd powiatu – organ wykonawczy tej jednostki samorządu terytorialnego. Decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do powiatu wydają starosta oraz z jego upoważnienia kierownik centrum i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika. Kierownik centrum corocznie przedstawia radzie powiatu wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Na tej podstawie rada powiatu opracowuje i wdraża odpowiednie lokalne programy. Do kompetencji rady należy także podejmowanie uchwał regulujących szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w powiatowych ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

W kolejnych trzech artykułach (art. 21, 21a i 22) ustawodawca uregulował kwestie pomocy społecznej na szczeblu województwa, rozdzielając odpowiednio zadania między samorząd województwa i wojewodę jako terenowy organ administracji rządowej. Oznacza to, że realizacją zadań ze sfery pomocy społecznej w województwie zajmują się organy tworzące administrację publiczną na tym szczeblu, co zwiększa możliwości racjonalnej polityki społecznej prowadzonej przez państwo, a co za tym idzie – bezpieczeństwa społecznego.

Do zadań samorządu województwa należy m.in.: opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa; organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej; rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie

²⁰ W tym miejscu nasuwa się refleksja, że państwo polskie jest przygotowane pod względem legislacyjnym do udzielania wydatnej pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy.

regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczenia tego zjawiska; inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej; sporządzanie oceny obejmującej osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów i rozkład ilościowy na podstawie ocen sporządzonych przez gminy i powiaty z obszaru województwa; utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej; koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie, które to działania obejmują m.in. rozwój infrastruktury usług aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, wspieranie rozwoju partnerskiej współpracy między samorządami lokalnymi a podmiotami świadczącymi usługi aktywizacji, integracji i reintegracji społecznej służącej zwiększeniu aktywności społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym (art. 21a u.p.s.). Tak więc zakres zadań samorządu nie obejmuje bezpośredniego udzielania świadczeń indywidualnym podmiotom, tj. osobom i rodzinom.

Wymienione zadania wykonuje regionalny ośrodek polityki społecznej obligatoryjnie utworzony mocą uchwały sejmiku województwa. Kierownika ośrodka powołuje zarząd województwa. Marszałek województwa z pomocą tego ośrodka sprawuje nadzór nad podległymi jednostkami pomocy społecznej.

Zadania z zakresu pomocy społecznej nałożone na wojewodę zostały określone w piętnastu punktach art. 22 u.p.s. Do wojewody należy m.in.: ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej przez jednostki samorządu terytorialnego; wydawanie i cofanie zezwoleń lub warunkowych zezwoleń na prowadzenie domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku oraz prowadzenie ich rejestru; koordynowanie działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy – w szczególności w zakresie wskazania im miejsca zamieszkania, oraz prowadzenie rejestru zatwierdzonych indywidualnych programów integracji; analiza stanu skuteczności pomocy społecznej na podstawie oceny zasobów pomocy społecznej przyjętej przez samorząd województwa; kontrola nadzór i koordynacja działań z zakresu pomocy społecznej na obszarze województwa. Z treści przywołanego przepisu wynika, że wiele kompetencji wojewody ma charakter kontrolno-nadzorczy i koordynacyjny względem oceny jakości usług oraz standardów opieki w placówkach opiekuńczych, zgodności zatrudnienia pracowników podmiotów opiekuńczych z wymaganymi kwalifikacjami, zgodności programów naprawczych w zakresie osiągnięcia standardów w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz oceny stopnia ich realizacji. Nie można też pominąć kompetencji wojewody do koordynowania (w ramach pomocy społecznej)

działań w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi oraz udzielania wsparcia ofiarom tego handlu.

Pomocą społeczną zajmują się też organy szczebla centralnego. Przede wszystkim należy tu wskazać ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. W świetle ustawy z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej²¹ dział: zabezpieczenie społeczne obejmuje m.in.: sprawy pomocy społecznej i świadczeń dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej; przeciwdziałanie patologiom, kwestie kombatantów i osób represjonowanych; zatrudnienie, rehabilitację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych; rządowe programy w zakresie pomocy społecznej, w szczególności dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym; koordynację systemów zabezpieczenia społecznego i współdziałanie organów administracji publicznej oraz podmiotów funkcjonujących w sferze pożytku publicznego, w tym organizacji pozarządowych.

Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego zostały także określone w analizowanej ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z jej art. 23 do zadań ministra należy m.in.: tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju pomocy społecznej; zlecenie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w tej sferze oraz analiza skuteczności pomocy społecznej; określanie standardów jakości usług w sferze pomocy społecznej i ich monitorowanie; inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania; szkolenie kadr i nadzór merytoryczny nad szkoleniem w zakresie organizacji pomocy społecznej i specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny; opracowywanie i finansowanie programów osłonowych oraz finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty (np. organizacje pozarządowe), którym zlecono zadania z zakresu pomocy społecznej; określanie zadań administracji publicznej w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w województwach, ich współfinansowanie oraz sprawowane nadzoru nad funkcjonowaniem tego systemu.

Na podstawie art. 124 u.p.s. przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego działa Rada Pomocy Społecznej jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach pomocy społecznej. Rada składa się z nie więcej niż 20 osób reprezentujących jednostki organizacyjne pomocy społecznej, jednostki samorządu terytorialnego, wojewodów, organizacje społeczne i zawodowe, Kościoły i inne związki wyznaniowe oraz środowiska naukowe. Członkowie Rady pełnią swoje funkcje społecznie, tzn. nie pobierają za nie wynagrodzenia. Kadencja Rady trwa trzy lata. Do najważniejszych zadań Rady należy opiniowanie projektów aktów

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.

prawnych, inicjowanie zmian przepisów prawa w zakresie pomocy społecznej oraz przygotowywanie ekspertyz dotyczących wybranych obszarów pomocy społecznej.

Ustawodawca w art. 24 u.p.s. reguluje też kwestie kompetencji Rady Ministrów w omawianym zakresie. Zgodnie z treścią tych przepisów Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej w celu ochrony poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwoju specjalistycznego wsparcia. Konstrukcja tego przepisu wskazuje, że przyjęcie rządowego programu nie jest obligatoryjne. Jeżeli jednak taki program zostanie przyjęty, to w akcie wykonawczym (rozporządzeniu) Rada Ministrów określi obligatoryjnie szczegółowe warunki realizacji tego programu, mając na względzie zapewnienie jego efektywności.

Zasady pomocy społecznej

Z punktu widzenia aksjologii bezpieczeństwa społecznego ważne znaczenie mają zasady systemu pomocy społecznej wyrażone w analizowanej ustawie²². Zasada pomocniczości wyrażona w art. 2 u.p.s. stanowi, że pomoc społeczna ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których same nie są w stanie pokonać, wykorzystując swoje uprawnienia, zasoby i możliwości. Oznacza to, że państwo powinno włączyć się w proces pomocy na etapie, gdy podmioty oczekujące wsparcia (osoby, rodziny) wcześniej same podjęły próbę – niestety nieskuteczną – wyjścia z trudnej sytuacji materialnej (życiowej).

Kolejna z zasad pomocy społecznej – przyznawania świadczeń – sformułowana została w art. 8 ust. 1 u.p.s. Według niej prawo do świadczeń pieniężnych przysługuje osobom i rodzinom spełniającym określone kryterium dochodowe przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych przykładowo w art. 7 pkt 2–15, tj. trudnych sytuacji życiowych (np. sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność). Istotą tej ogólnej formy pomocy w postaci świadczeń pieniężnych jest udzielanie podopiecznym pomocy i wsparcia, a nie dostarczanie im środków pieniężnych w wysokości dla nich satysfakcjonującej czy pożądanej²³. Inne rozumienie tej pomocy prowadziłyby do bierności i w efekcie bezradności adresatów tej pomocy.

Kolejna zasada dotyczy indywidualizacji świadczeń. Została ona sformułowana w art. 3 ust. 3 u.p.s., w którym stanowi się, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Innymi słowy, świadczenia powinny odpowiadać indywidualnej (konkretnej) sytuacji oraz właściwości osób i rodzin nimi objętych. Kwestie te ustala się w rodzinnym wywiadzie środowiskowym, który stanowi podstawę wydania odpowiedniej

²² Zob. R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna, op.cit.*, s. 309–312.

²³ *Ibidem*.

decyzji administracyjnej – przyznania lub odmowy udzielenia świadczenia. Omawianą zasadę wyraża też kolejny przepis – art. 3 ust. 4, zgodnie z którym potrzeby osoby i rodziny korzystającej z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w granicach możliwości pomocy społecznej. W tym miejscu trzeba też wskazać na art. 11 ust. 1 u.p.s., również odnoszący się do zasady indywidualizacji świadczeń, przyjmujący możliwość zamiany świadczeń pieniężnych na świadczenia w formie niepieniężnej. Niewątpliwie zasada indywidualizacji świadczeń umożliwia optymalizację pomocy społecznej przez racjonalne dostosowanie jej form do konkretnej sytuacji osób i rodzin wymagających wsparcia.

W art. 100 ust. 1 u.p.s. sformułowano zasadę ochrony dóbr osobistych osób korzystających z pomocy społecznej. Do takiej ochrony zobowiązane zostały organy prowadzące postępowanie w sprawie świadczeń pomocy społecznej. Oznacza ona m.in., że nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej ani rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia. Osoby prowadzące postępowanie w sprawie świadczeń pomocy społecznej powinny mieć na względzie przede wszystkim dobro osób korzystających z pomocy. Dobro to można też odczytywać (odkodowywać) przez odwołanie się do regulacji kodeksu cywilnego, który w art. 23 za dobra osobiste uznaje w szczególności: zdrowie, godność osoby ludzkiej, wolność, cześć, swobodę sumienia, wizerunek, nazwisko, tajemnicę korespondencji.

W wielu przepisach ustawy o pomocy społecznej mowa jest o zasadzie ochrony godności osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej. Oznacza ona m.in. nakaz zaspokojenia niezbędnych potrzeb i stworzenie warunków egzystencji odpowiadających godności człowieka. Kwestię godności podopiecznych powinni mieć zwłaszcza na względzie pracownicy socjalni, domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę niepełnosprawnym, przewlekłe chorym, osobom w podeszłym wieku. Pracownicy ci powinni cechować się szczególnie wrażliwością społeczną (empatią), gdyż „odbiorcami tej pomocy są osoby (rodziny), które z różnych przyczyn znalazły się na marginesie społecznym, osoby skrzywdzone przez los”²⁴.

W procesie świadczenia pomocy społecznej ważną rolę odgrywa zasada współdziałania osoby (rodziny) korzystającej z takiej pomocy z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu problemów trudnej sytuacji życiowej (art. 4 u.p.s.). O formie (kształcie) współdziałania decyduje pracownik socjalny przez zawarcie z adresatami pomocy odpowiedniego kontraktu socjalnego. W art. 6 pkt 6 u.p.s. kontrakt socjalny definiuje się jako pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach

²⁴ Zob. *ibidem*, s. 311.

wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Z art. 11 ust. 2 u.p.s. wynika, że brak takiego współdziałania ze strony osoby lub rodziny, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną lub nieuzasadniona odmowa podjęcia (lub przerwania) szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych lub prac społecznie użytecznych, a także odmowa lub przerwanie uczestnictwa w działaniach z zakresu integracji społecznej prowadzonych w ramach Programu Aktywizacja i Integracja²⁵ lub nieuzasadniona odmowa podjęcia leczenia odwykowego w zakładzie leczenia odwykowego przez osobę uzależnioną mogą stanowić podstawę odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Organ pomocy społecznej, podejmując taką decyzję, bierze pod uwagę sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń (art. 11 ust. 3 u.p.s.).

Kolejna zasada stanowi o finansowaniu pomocy społecznej ze środków publicznych. Z formalnego punktu widzenia jest to zrozumiałe, ponieważ przepisy ustawy zadania w tym zakresie nakładają na organy administracji publicznej. Oznacza to, że środki finansowe w większości pochodzą z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Niewielkim uzupełnieniem środków publicznych państwa są środki finansowe pochodzące z tytułu zwrotu kosztów udzielonych świadczeń.

W przepisach analizowanej ustawy uwzględnia się kwestie reguł odpłatności za świadczenia w tym zakresie. Natomiast szczegółowe rozwiązania związane ze zwrotem wydatków na świadczenia z pomocy społecznej określają jednostki samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym, tj. odpowiednio gminy i powiaty w ramach zadań własnych. Tak więc wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w całości lub części, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. W sytuacji pokrycia kosztów pogrzebu przez gminę poniesione wydatki podlegają zwrotowi z masy spadkowej zmarłego, jeżeli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy. W przypadku świadczeń nienależnie pobranych podlegają one zwrotowi niezależnie od dochodu rodziny. Przewiduje się też odstąpienia przez właściwy organ od żądania zwrotu udzielonej pomocy. Następuje to wówczas, gdy zwrot wydatków na udzielone świadczenia

²⁵ O Programie tym stanowi ustawa 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.

(w całości lub części) stanowiłby dla osoby zobowiązanej do zwrotu nadmierne obciążenie lub przekreślał rezultaty tej pomocy. Formalnym warunkiem opisanego zachowania się organu o rezygnacji żądania do zwrotu świadczeń jest odpowiedni wniosek pracownika socjalnego lub zainteresowanej osoby (rodziny) w tym względzie.

Podmioty uprawnione do świadczeń z pomocy społecznej

Zgodnie z art. 5 u.p.s. prawo do świadczeń społecznych, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje trzem kategoriom podmiotów. W pierwszej kolejności pomoc społeczna przysługuje obywatelom polskim mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Polski. Drugą kategorią podmiotów są cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Polski, którzy otrzymali:

- zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, zezwolenie na pobyt czasowy udzielony w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach²⁶ lub w związku z uzyskaniem w Polsce statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;
- zgodę na pobyt w Polsce ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania lub zasiłku celowego.

Trzecią kategorię podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej stanowią obywatele państw członkowskich UE, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkowie ich rodzin, zamieszkujący i przebywający na terytorium Polski, którzy mają prawo pobytu lub pobytu stałego.

Jak wcześniej wspomniano, świadczenia z pomocy społecznej mają na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których same nie są one w stanie pokonać. W art. 7 u.p.s. w piętnastu punktach wymieniono przykładowe rodzaje trudnych sytuacji życiowych uprawniających do ubiegania się o pomoc. Są to w szczególności: ubóstwo; sieroctwo, bezdomność; bezrobocie; niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba; przemoc w rodzinie; potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi; potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności; bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielo-

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 ze zm.

dzietych; trudności w integracji cudzoziemców, którzy otrzymali w Polsce status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d przywołanej już ustawy o cudzoziemcach; trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; alkoholizm lub narkomania; zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa; klęska żywiołowa lub ekonomiczna.

Inne przyczyny, których spełnienie warunkuje udzielenie pomocy, określają przepisy dotyczące poszczególnych form pomocy. Zgodnie z art. 7a u.p.s. pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom również przez udzielenie dotacji przedmiotowej do posiłków w barach mlecznych. Dotacje takie mogą być udzielone na wniosek przedsiębiorcy, w zakresie określonym w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy.

Z kolei w świetle art. 8 u.p.s. prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje osobom i rodzinom spełniającym kryteria dochodowe, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z czternastu wymienionych powodów (z wyłączeniem ubóstwa) lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Spełnienie kryterium dochodowego nie jest wymagane w odniesieniu do osób ubiegających się o pomoc w postaci pracy socjalnej, poradnictwa, interwencji kryzysowej, jak też o zasiłki celowe na zaspokojenie potrzeb powstałych w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Ustawodawca zróżnicował kwoty dochodu uprawniające do świadczeń pieniężnych (art. 8 ust. 1 u.p.s.). Od 1 października 2018 roku dla osoby samotnie gospodarującej kryterium dochodowe wynosi 701 zł, dla osoby w rodzinie – 528 zł, a rodziny – suma kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Reguły obliczania dochodu zostały określone w art. 8 ust. 3 u.p.s. Ich stosowanie zależy od źródeł dochodu i kategorii podatników. Dochód ustala się przez pomniejszenie przychodu o zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz alimenty świadczone na rzecz innych osób. Za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.s. kryteria dochodowe podlegają weryfikacji co trzy lata na podstawie progu interwencji socjalnej, określonego w wyniku badań przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych dla różnych typów gospodarstw domowych. Zweryfikowane kryteria podlegają ogłoszeniu (do 15 lipca) przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w dzienniku urzędowym RP „Monitor Polski” i obowiązują od 1 października roku, w którym jest przeprowadzana weryfikacja.

Należy zauważyć, że osobom i rodzinom spełniającym określone w ustawie warunki przysługuje roszczenie o udzielenie pomocy. Ma ono charakter prawa pod-

miotowego w tym znaczeniu, że owe osoby i rodziny są uprawnione do otrzymania pomocy, a państwo (administracja publiczna) jest obowiązane takiej pomocy udzielić²⁷.

W szczególnie uzasadnionych wypadkach może być przyznana pomoc pieniężna lub rzeczowa osobom i rodzinom, które nie spełniają kryterium dochodowego, ale pod warunkiem zwrotu części lub całości wydatków na zasadach określonych w ustawie.

W sytuacjach określonych w art. 11 ust. 1 i 2 u.p.s może nastąpić ograniczenie, odmowa przyznania świadczenia albo przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego, uchylenie decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymanie świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Ustawodawca wskazał następujące sytuacje: stwierdzenie marnotrawstwa przyznanych świadczeń; ich celowe niszczenie; korzystanie ze świadczeń w sposób niezgodny z przeznaczeniem; marnotrawienie własnych zasobów finansowych; odmowa zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymanie jego postanowień; nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną; nieuzasadniona odmowa podjęcia lub przerwania szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych lub prac społecznie użytecznych, a także odmowa lub przerwanie udziału w działaniach w zakresie integracji społecznej realizowanych w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, o których mowa w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; nieuzasadniona odmowa podjęcia leczenia odwykowego przez osobę uzależnioną w zakładzie lecznictwa odwykowego; brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej.

W razie odmowy albo ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń z pomocy społecznej należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub z niego korzystającej (art. 11 ust. 3 u.p.s.). Oznacza to, że ustawodawca, dbając o racjonalność udzielanej pomocy, ma zarazem na względzie bezpieczeństwo socjalne osób będących na utrzymaniu adresata tej pomocy.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa społecznego duże znaczenie ma kwestia ochrony procesowej realizacji prawa do pomocy społecznej. Ochronę tę zapewniają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z ustawy o pomocy społecznej, z wyjątkiem sytuacji gdy świadczenie zostało udzielone na podstawie umowy cywilnoprawnej (w postaci udzielenia pożyczki,

²⁷ Zob. Z. Leoński, *Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna*, w: *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, Z. Leoński (red.), cz. I, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, Poznań 1998.

zawarcia umowy użyczenia – art. 43 ust. 3 i 6 u.p.s.), wówczas ochrona realizowana jest na drodze cywilnoprawnej.

W świetle analizowanej ustawy (art. 102) świadczenia z pomocy społecznej udzielane są na wniosek: zainteresowanej osoby, przedstawiciela ustawowego osoby, której pomoc ma dotyczyć, bądź osoby trzeciej za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Przewiduje się też możliwość udzielenia pomocy z urzędu, co ma uzasadnienie w tym, że nierzadko osoby znajdujące się w trudnej sytuacji z powodu własnej nieporadności nie ubiegają się o pomoc społeczną. Działanie z urzędu ma też uzasadnienie w przypadkach, gdy osoba ubiegająca się o określone świadczenie nie spełnia wymagań formalnych do jego otrzymania, a spełnia wymagania do otrzymania innego świadczenia.

Specyfika postępowania w sprawach pomocy społecznej (tj. odrębność w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego) obejmuje obowiązek przeprowadzenia przez pracownika socjalnego rodzinnego wywiadu środowiskowego przed wydaniem decyzji o przyznaniu lub odmowie udzielenia pomocy. Celem wywiadu jest ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin ubiegających się o świadczenie, w tym przyznanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki. Dlatego też zawarcie umowy z małżonkiem (zstępnymi, wstępnymi) określającej opłaty w związku z udzieleniem pomocy osobie z nimi spokrewnionej powinno być poprzedzone przeprowadzeniem wywiadu. Trafny jest pogląd, że instytucja rodzinnego wywiadu środowiskowego stanowi swoiste postępowanie dowodowe. Jeżeli określona osoba ponownie ubiega się o przyznanie pomocy, to przeprowadza się aktualizację wywiadu. Wobec osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację sporządza się co najmniej raz na pół roku. Kwestie trybu przeprowadzenia wywiadu określa minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w rozporządzeniu. Nie ma zatem w tym zakresie dowolności. Taki rygor prawny jest zrozumiały, ponieważ przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia następuje (co do zasady) w formie decyzji administracyjnej wydanej po przeprowadzeniu wywiadu (art. 106 ust. 1 i 4 u.p.s.). Decyzja administracyjna nie jest wymagana, gdy chodzi o udzielanie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego (art. 106 ust. 2 u.p.s.).

Warto wspomnieć, że prawo do świadczeń społecznych nie przysługuje osobie odbywającej karę pozbawienia wolności. Osobom tymczasowo aresztowanym zawieszają się prawo do świadczeń i za okres aresztowania świadczeń się nie udziela.

Przepisy ustawy przewidują też sytuacje, kiedy organ administracyjny ma podstawy do zmiany lub uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia na niekorzyść adresata (strony). Wskazują na obligatoryjne przesłanki zmiany lub uchylecia takiej

decyzji oraz przesłanki fakultatywne, tj. takie, które stwarzają organowi możliwość w ramach uznania administracyjnego²⁸.

Rodzaje świadczeń społecznych

Z art. 36 u.p.s. wynika, że świadczenia z pomocy społecznej są liczne i zróżnicowane. Ustawodawca klasyfikuje je w dwóch zasadniczych grupach, jako świadczenia pieniężne i niepieniężne. Poszczególne rodzaje świadczeń mają ustawowo określone przesłanki ich przyznania. W literaturze przedmiotu świadczenia dzieli się też na pieniężne, w usługach i rzeczowe. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.s. świadczeniami pieniężnymi są: zasiłek stały; zasiłek okresowy; zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy; zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie; pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki; świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy; wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd.

Zasiłek stały przysługuje dwóm kategoriom osób:

- pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej;
- pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Zasiłek stały jest świadczeniem zróżnicowanym, jego wysokość zależy od dochodu osoby oraz dochodu na osobę w rodzinie. Kwota tego zasiłku nie może być wyższa niż 529 zł i niższa niż 30 zł miesięcznie (art. 37 u.p.s.).

Zasiłek okresowy przyznawany jest w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego. Kwota zasiłku okresowego nie może być wyższa niż 418 zł i niższa niż 20 zł miesięcznie (art. 38 u.p.s.).

²⁸ Szerzej zob. S. Nitecki, *Obligatoryjne formy weryfikacji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5 oraz S. Nitecki, *Fakultatywne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11. Kwestia zmiany lub uchylecia decyzji na niekorzyść strony może być podjęta w drodze nowej decyzji, wydanej po uprzednim postępowaniu wszczętym z urzędu przez uprawniony organ, a zmiana decyzji na korzyść strony dokonuje się najczęściej na wniosek strony (osoby zainteresowanej pomocą).

Zasiłek celowy może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Osobom bezdomnym i innym osobom niemającym dochodu ani możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne. Pomoc w postaci zasiłku celowego może też być przyznana osobie lub rodzinie poszkodowanym w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Zasiłek celowy może też być przyznany w formie biletu kredytowanego, jak też w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego.

Specjalny zasiłek celowy będący formą doraźnej pomocy finansowej może być przyznany w szczególnie uzasadnionych wypadkach osobie lub rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe. Zasiłek ten nie podlega zwrotowi.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobom lub rodzinom o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków poniesionych na pomoc rzeczową.

Analizowana ustawa (art. 43) przewiduje też pomoc osobie lub rodzinie w formie pieniężnej w celu ekonomicznego usamodzielnienia. Pomoc ta (o charakterze fakultatywnym) może być przyznana w formie jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki. Wysokość oraz szczegółowe warunki, tryb przyznawania i zwrotu omawianego zasiłku celowego określa rada gminy w uchwale. Pożyczka może być umorzona w całości lub części, jeżeli przyczyni się to do szybszego osiągnięcia celów pomocy społecznej.

Do świadczeń pieniężnych zalicza się też pomoc na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki. Adresatami tej pomocy są osoby, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, szczegółowo określone w art. 88 ust. 1 u.p.s. Pomoc w omawianym zakresie ma na celu życiowe usamodzielnienie osób nią objętych, integrację ze środowiskiem przez pracę socjalną, a także usamodzielnienie przez pomoc w formie pieniężnej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych (w tym w mieszkaniu chronionym), w uzyskaniu zatrudnienia oraz w formie rzeczowej na zagospodarowanie. Osoba objęta tego rodzaju pomocą zobowiązuje się (jest to warunek konieczny) do realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia, opracowanego wspólnie z opiekunem usamodzielnienia i zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie (art. 88 ust. 6 u.p.s.).

Świadczenia pieniężne przysługują uchodźcom na utrzymanie, w szczególności na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej, opłaty mieszkaniowe, pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego oraz opłacanie składki na

ubezpieczenie zdrowotne. Omawianej pomocy udziela się w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy.

Pomoc uchodźcom świadczona jest także w formie pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycznego (prawnego, psychologicznego, rodzinnego), udzielania informacji oraz wsparcia w kontaktach z różnymi instytucjami, w szczególności instytucjami rynku pracy, organizacjami pozarządowymi, środowiskami lokalnymi (art. 92 u.p.s.). Realizowana jest w ramach indywidualnego programu integracji uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem. W programie tym określa się wysokość, zakres i formy pomocy w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny, a także zobowiązania spoczywające na powiatowym centrum pomocy rodzinie oraz na uchodźcy (art. 93 ust. 1 u.p.s.). W sytuacji gdy cudzoziemiec nie wykonuje zobowiązań zawartych w indywidualnym programie integracji, realizacja pomocy może być ograniczona lub wstrzymana.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa społecznego duże znaczenie mają regulacje dotyczące świadczeń o charakterze niepieniężnym. W świetle art. 36 pkt 2 u.p.s. świadczenia te obejmują: pracę socjalną; bilet kredytowany; składki na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne; pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie; sprawienie pogrzebu; poradnictwo specjalistyczne; interwencję kryzysową; schronienie; posiłek; niezbędne ubranie; usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy; specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia; mieszkanie chronione; pobyt i usługi w domu pomocy społecznej; pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

Ustawowy katalog świadczeń otwiera praca socjalna, świadczona na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym (art. 45 u.p.s.). Prowadzona jest na podstawie kontraktu lub projektu socjalnego z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej. W pracy tej może uczestniczyć także społeczność lokalna w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji dla zaspokajania potrzeb członków społeczności. Praca socjalna jest świadczona osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód.

Do świadczeń rzeczowych (zaliczanych również do pieniężnych) kwalifikujemy opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.p.s. za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, ośrodek pomo-

cy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe obliczoną na zasadach określonych w ustawie.

Osobie albo rodzinie gmina może przyznać pomoc w formie rzeczowej w celu ekonomicznego usamodzielnienia. Polega ona na udostępnieniu maszyn i narzędzi pracy stwarzających możliwość zorganizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę niepełnosprawnym. Przedmioty te są udostępniane na podstawie umowy użyczenia (art. 43 u.p.s.).

Do pomocy rzeczowej zalicza się sprawienie pogrzebu, który odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego (art. 44 u.p.s.).

Poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne, świadczone jest osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia (bez względu na posiadany dochód) w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych (art. 46 ust. 1 u.p.s.).

Kolejną formą pomocy rzeczowej jest interwencja kryzysowa. Stanowi ona zespół różnorodnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będącym w stanie kryzysu, np. dotkniętych przemocą. Interwencja kryzysowa ma na celu przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, aby tym samym zapobiegać przeobrażeniu sytuacji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej (art. 47 ust. 1 u.p.s.). Pomoc świadczona w ramach interwencji kryzysowej polega na natychmiastowym wsparciu psychologicznym, poradnictwie socjalnym lub prawnym, a także udzieleniu schronienia dostępnego przez całą dobę w okresie do trzech miesięcy. Ustawodawca postanowił (art. 48 u.p.s.), że osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona. Konstrukcja tego przepisu oznacza, że organy pomocy społecznej muszą zaspokoić wymienione potrzeby. Jest to ważny przepis z punktu widzenia elementarnych wymagań bezpieczeństwa społecznego. Udzielenie schronienia w praktyce oznacza przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (art. 48a ust. 1 u.p.s.).

Pomoc w postaci przyznania niezbędnego ubrania następuje przez dostarczenie osobie potrzebującej odpowiedniego rozmiaru bielizny, odzieży i obuwia stosownych do pory roku. Z kolei pomoc (doraźna lub okresowa) w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić. W przypadku dzieci i młodzieży w okresie nauki w szkole pomoc żywieniowa może polegać na zakupie posiłków. Przewiduje się też przyznanie pomocy osobom i rodzinom w formie rzeczowej w postaci produktów żywnościowych.

Należy podkreślić, że pomoc rzeczowa w postaci ubrania, posiłków lub produktów żywnościowych może być przyznawana w sytuacji kryzysowej wystę-

pującej na masową skalę, a także w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej albo zdarzenia losowego (art. 48 ust. 5 u.p.s.). Jest to istotne unormowanie w kontekście zapewniania bezpieczeństwa społecznego w państwie.

Kolejna forma pomocy społecznej odnosi się do usług opiekuńczych obejmujących pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację oraz – w miarę możliwości – zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Natomiast specjalistyczne usługi opiekuńcze polegają na dostosowaniu ich do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności i są świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (art. 50 ust. 4 u.p.s.).

Usługi opiekuńcze (zwykle i specjalistyczne) mogą być realizowane w miejscu zamieszkania lub w ośrodkach wsparcia. Ośrodki te są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej dziennego pobytu (art. 51 ust. 3 u.p.s.). Zapewniają osobom wymagającym częściowej opieki i pomocy (ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność) usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek. Przewiduje się też możliwość udzielania pomocy całodobowej w owych ośrodkach. Zadania takie mogą wykonywać także ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, domy pomocy, domy dla matek z małymi dziećmi i kobiet w ciąży, schroniska i domy dla bezdomnych oraz kluby samopomocy.

Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod okiem specjalistów osoby w nim przebywające do samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu (art. 53 ust. 2 u.p.s.). Przeznaczone są w szczególności dla osób z zaburzeniami psychicznymi, osób opuszczających pieczę zastępczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub przewlekłą chorobę potrzebują wsparcia w życiu codziennym, ale nie wymagają całodobowej opieki. Wsparcie w formie mieszkania chronionego może być też przyznane cudzoziemcom, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego (art. 53 ust. 3 u.p.s.).

Nader ważną formą pomocy społecznej są domy pomocy społecznej. Prawo do umieszczenia w nich przysługuje osobom wymagającym całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącym samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, w którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (art. 54 ust. 1 u.p.s.). W art. 55 ust. 1 u.p.s. dom pomocy społecznej określa się jako jednostkę świadczącą usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających. Dlatego też organizacja domu pomocy społecznej oraz za-

kres i poziom świadczonych w nim usług powinny w szczególności uwzględniać wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa ich mieszkańców oraz stopień ich psychicznej i fizycznej sprawności. Dom pomocy społecznej może także świadczyć usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób w nim niezamieszkujących. Rozwiązanie to świadczy o swoiście otwartej formule funkcjonowania domów pomocy społecznej, co niewątpliwie sprzyja umocnieniu poczucia bezpieczeństwa społecznego. W związku z tym, że potrzeby mieszkańców domów pomocy społecznej są zróżnicowane, domy te dzieli się na typy w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone. Omawiana ustawa (art. 56) wyróżnia siedem następujących typów domów pomocy społecznej dla: osób w podeszłym wieku; osób przewlekle somatycznie chorych; osób przewlekle psychicznie chorych; dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie; dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie; osób niepełnosprawnych fizycznie; osób uzależnionych od alkoholu.

Do prowadzenia domu pomocy społecznej wymagane jest zezwolenie, które wydaje i cofa wojewoda właściwy ze względu na położenie domu. Zezwolenie wydawane jest na czas nieokreślony. Wojewoda prowadzi też rejestr domów pomocy społecznej podawany do publicznej wiadomości. Domy pomocy społecznej mogą prowadzić następujące podmioty: jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), organizacje społeczne, Kościół katolicki, inne Kościoły i związki wyznaniowe, fundacje, stowarzyszenia oraz inne osoby prawne i osoby fizyczne.

Do umieszczenia osoby potrzebującej pomocy w domu pomocy społecznej wymagana jest zgoda tej osoby lub jej opiekuna ustawowego. Opiekun prawny osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej musi uzyskać zezwolenie sądu opiekuńczego na złożenie wniosku o umieszczenie takiej osoby w domu pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 60 u.p.s. pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, ustalonego przez odpowiedni organ pomocy społecznej (wójta, starostę, marszałka województwa) ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym przez marszałka województwa. Do wnoszenia opłaty obowiązani są w kolejności: mieszkaniec domu pomocy społecznej (w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka), małżonek, zstępni, wstępni oraz gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Jeżeli mieszkaniec domu pomocy społecznej ponosi pełną odpłatność, wówczas inne osoby i gmina nie mają obowiązku wnoszenia opłat (art. 61 ust. 1 u.p.s.). Ustawodawca postanowił też (art. 66), że rada gminy w drodze uchwały może określić korzystniejsze warunki ustalania opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym, częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat oraz zwrotu należności za okres nieobecności osoby w takim domu. Rozwiązanie to trzeba ocenić pozytywnie, ponieważ stanowi ono racjonalny in-

strument prawny umożliwiający władzom gminy prowadzenie lokalnej polityki w zakresie pomocy społecznej na miarę jej zasobów finansowych.

Należy zauważyć, że problematykę świadczeń z pomocy społecznej reguluje nie tylko ustawa o pomocy społecznej, ale też w pewnym zakresie niektóre inne ustawy, np. ustawa o rencie socjalnej, ustawa o świadczeniach rodzinnych, ustawa o systemie oświaty.

Uwagi końcowe

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy pozytywnie ocenić obowiązujące w naszym kraju regulacje prawne w zakresie pomocy społecznej. Intencją ustawodawcy było, aby przyznając pomoc w formie pieniężnej i niepieniężnej, organy pomocy społecznej nie wyręczały osób i rodzin w obowiązku ich utrzymywania się w trudnej sytuacji życiowej, ale wymagały od nich aktywności w pokonywaniu tych trudności. Zadaniem pomocy społecznej nie jest bezwarunkowe utrzymywanie osób i rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej oraz zaspokajanie ich wszystkich potrzeb i oczekiwań. Innymi słowy, udzielanie osobom i rodzinom pomocy i wsparcia nie oznacza dostarczania im świadczeń pomocowych o charakterze pieniężnym i niepieniężnym w wysokości dla nich satysfakcjonującej (wygodnej) czy pożądanej²⁹. Oznaczałoby to bowiem zwolnienie ich z odpowiedzialności za swoje utrzymanie. Państwo (organy pomocy społecznej) udziela pomocy dopiero wówczas, gdy osoba czy rodzina same nie są w stanie zapewnić sobie środków na swoje utrzymanie. Inne podejście do tej kwestii oznaczałoby utrzymywanie na koszt podatnika osób i rodzin, które nie chcą podjąć trudu wyjścia z ciężkiej sytuacji materialnej³⁰. W konsekwencji mogłoby to się równać z kreowaniem i utrwalaniem tzw. bezradności życiowej podopiecznych pomocy społecznej. Racjonalnie udzielana pomoc nie oznacza zatem pełnego zaspokajania potrzeb zgłaszanych przez zainteresowanych, ale ma uwzględniać rodzaj, formę i wielkość świadczenia adekwatnie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

Kończąc zawarte w artykule prezentacje i rozważania można stwierdzić, że polskie ustawodawstwo właściwie regulując problematykę pomocy społecznej, tym samym, w określonym zakresie zapewnia normatywnie bezpieczeństwo społeczne.

²⁹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 17 maja 2007 r., I SA/Wa 272/07, LEX nr 328249.

³⁰ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 18 czerwca 2008 r., II SA/Lu 321/08, LEX nr 504730.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz.U. Nr 92, poz. 726 ze zm.
- Ustawa z 20 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.
- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.
- Ustawa 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.
- Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 ze zm.

Literatura

- Ćwiertniak B.M., Koczur W., *Status zawodowy pracowników socjalnych w przepisach ustawy o pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 6.
- Golinowska S., *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego*, „Polityka Społeczna” 1988, nr 7.
- Koralewski K., *Opieka społeczna (dobroczynność publiczna)*, Warszawa 1918.
- Leoński Z., *Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna*, w: *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, Z. Leoński (red.), cz. I, Wydawnictwo Terra, Poznań 1988.
- Leoński Z., *Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna*, w: *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, Z. Leoński (red.), cz. I, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, Poznań 1998.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2009.
- Michalska-Badziak R., *Pomoc społeczna*, w: *Prawo administracyjne materialne*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Miruć A., Maćkowiak J., *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003.
- Muszałski W., *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Nitecki S., *Fakultatywne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11.
- Nitecki S., *Obligatoryjne formy weryfikacji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5.

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Lublinie z 18 czerwca 2008 r., II SA/Lu 321/08, LEX nr 504730.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2007 r., I SA/Wa 272/07, LEX nr 328249.

Streszczenie

Autor przeprowadza analizę norm ustawowych dotyczących problematyki pomocy społecznej w Polsce w kontekście bezpieczeństwa społecznego. Przedstawia genezę pomocy i opieki socjalnej udzielanej przez różne podmioty publiczne i niepubliczne. Prezentuje definicje pomocy społecznej i bezpieczeństwa społecznego. Wiele uwagi poświęca podstawom prawnym pomocy społecznej, jej zadaniom i organizacji. W dalszej części artykułu pisze o podmiotach uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, rodzajach tych świadczeń oraz przesłankach ich udzielania.

Summary

The author analyzes Polish law regarding social welfare in Poland in the context of social security. He presents the genesis of social assistance and care provided by various public and non-public entities, definitions of social welfare and social security. He devotes much attention to the legal foundations of social assistance, its tasks and organization. In the further part of the article, he writes about people entitled to social assistance benefits, types of these benefits and the reasons for their granting.

Słowa kluczowe

Bezpieczeństwo społeczne, pomoc społeczna, opieka społeczna.

Keywords

Social security, social assistance, social welfare.

Dariusz Telep
Bartosz Rytel

OCENA ZAGROZEŃ W POWIECIE (DOKUMENTACJA STAROSTWA POWIATOWEGO)

Wstęp

Poziom życia społeczności lokalnych odzwierciedla bezpośrednio stopień rozwoju lokalnego. Najważniejszym czynnikiem zapewniającym niezakłócony rozwój jest bezpieczeństwo. Są to dwa wymiary wzajemnie od siebie zależne: bezpieczeństwo zapewnia stabilny, długofalowy rozwój, bez rozwoju gospodarki zaś nie można osiągnąć wymaganego poziomu bezpieczeństwa¹. Wśród elementów rozwoju lokalnego wymienia się m.in. materialne, organizacyjne, techniczne i ekonomiczne wspieranie inicjatyw na rzecz wykorzystania zasobów miejscowych oraz budowę różnych instytucji lokalnych². Zawierają się w tym zarówno działania, jak i organizacje kształtujące bezpieczeństwo w skali lokalnej wykonujące podstawowe zadania w tej sferze: ocenę rodzaju i skali zagrożeń, wczesne wykrywanie tych zagrożeń, powiadamianie mieszkańców o zagrożeniach, zwalczanie zagrożeń i likwidację ich skutków, edukację ludności. Problemy bezpieczeństwa nabierają dodatkowego znaczenia w warunkach globalizacji, ponieważ dynamiczne procesy zachodzące w różnych sferach w skali światowej destabilizują działalność społeczno-gospodarczą w skali lokalnej. Prowadzą również do kumulowania tej działalności w dużych ośrodkach, stwarzając dodatkowe zagrożenia wynikające z zagęszczenia przestrzeni społeczno-gospodarczej³.

Nowym zjawiskiem, które należy uwzględnić w problematyce bezpieczeństwa lokalnego, jest utworzenie jednostek samorządu terytorialnego, prowadzące do decentralizacji państwa i upodmiotowienia społeczności lokalnych⁴. W tej sytuacji system bezpieczeństwa lokalnego tworzą instytucje administracji państwowej

¹ *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 88.

² J. Chądzyński, w: J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu Łódź 2007, s. 78.

³ L.R. Brown, C. Flavin, H.F. French, *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia*, Książka i Wiedza, Warszawa 2000.

⁴ *ABC samorządu terytorialnego (poradnik nie tylko dla radnych)*, D. Górski (red.), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

i jednostki samorządu terytorialnego. Znalazło to odzwierciedlenie w dokumentach normatywnych regulujących zagadnienia bezpieczeństwa na poziomie państwa, województwa, powiatu i gminy. Z punktu widzenia bezpieczeństwa lokalnego reprezentatywnym poziomem jest powiat, gdyż w jego strukturach funkcjonują etatowe jednostki organizacyjne, będące elementami systemu bezpieczeństwa, np. Policja, Państwowa Straż Pożarna, służby sanitarno-epidemiologiczne i inne⁵.

W artykule podjęta została próba oceny sposobu podejścia władz wybranego powiatu do problemów bezpieczeństwa na podstawie analizy dokumentacji opracowanej na potrzeby działania w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa. W badanym powiecie dokument ten jest zatytułowany „Powiatowy plan zarządzania kryzysowego” i składa się z trzech części: planu głównego, zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, załączników funkcjonowania planu głównego⁶.

Charakterystyka planu głównego

Plan główny zawiera cztery części:

1. Charakterystyka zagrożeń oraz ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń.
2. Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa.
3. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.
4. Zadania określone planami działań krótkoterminowych.

Zagrożenia podzielono na dziewięć grup: naturalne; epidemiologiczne i biologiczne; chemiczne i radiacyjne; infrastruktura krytyczna i założenia pracy systemów; awarie techniczne, katastrofy i zagrożenia miejscowe; protest społeczny (strajk) i zakłócenia porządku publicznego; zagrożenia terrorystyczne (uprowadzenie statku, uprowadzenie samolotu, sytuacja zakładnika, zamach terrorystyczny); zdarzenia na granicach i poza granicami kraju; inne. W każdej grupie wyodrębniono konkretne zagrożenia wraz z ich charakterystyką, przyczynami powstawania i możliwościami reagowania. Układ taki jest właściwy, ale wartość treści przypisana poszczególnym zagrożeniom jest bardzo zróżnicowana, w większości niska. Dla oceny tych treści dokonamy ich analizy.

⁵ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 ze zm.

⁶ Powiatowy plan zarządzania kryzysowego, Wydział Organizacyjny Starostwa Powiatowego „X” 2014.

Charakterystyka zagrożeń

W grupie zagrożeń naturalnych wyodrębniono następujące zagrożenia: powodź, pożary, intensywne opady deszczu, gwałtowne burze, grad, huragan (trąba powietrzna), silny wiatr, intensywne opady śniegu (zawieje lub zamiecie śnieżne), silny mróz, susza, upał, trzęsienie ziemi, wstrząsy sejsmiczne. Powodzi nie wymieniono, stwierdzając brak tego rodzaju zagrożenia na terenie powiatu, co jest błędem, ponieważ w ostatnich latach nawet małe rzeki, kanały czy rowy melioracyjne stanowiły poważne zagrożenie po gwałtownych opadach⁷.

W odniesieniu do pożarów dokument zawiera krótki opis pojęcia, liczbę zdarzeń w ciągu roku, w których potrzebna jest interwencja straży pożarnej, ocenę stopnia zagrożenia terenów leśnych, stacji paliw, zakładów pracy i gazociągów przebiegających przez teren powiatu. Ocena stopnia zagrożenia ogranicza się do przypisania poszczególnym elementom wskaźników: małe, średnie, duże, bez chociażby próby uzasadnienia. Przyczyny powstawania pożarów zestawiono w postaci tabeli, w której wyodrębniono 11 pozycji, przypisując im liczbowy i procentowy udział w liczbie ogólnej. Przyczyny podano w postaci haseł, bez jakiegokolwiek ich uzasadnienia.

W części: „Możliwości reagowania” wspomniano tylko o lasach i obiektach użyteczności publicznej, w których jednocześnie może przebywać duża liczba osób. Opis zawarty w tym punkcie nie koresponduje w żaden sposób z jego tytułem, ponieważ wymienia się w nim powierzchnię lasów w poszczególnych leśnictwach, zaznaczając, że większość lasów jest własnością prywatną i trudno w nich wyegzekwować od właścicieli wykonanie podstawowych zabiegów pielęgnujących i zabezpieczających przed pożarem. W odniesieniu do obiektów użyteczności publicznej wymieniono ich nazwy, stwierdzając, że powinny one być objęte szczególnym nadzorem. Podsumowaniem tego zagrożenia jest ocena ryzyka wystąpienia zagrożenia w postaci: „istnieje – średnie”, a także wymienienie możliwych skutków: ofiary śmiertelne, katastrofy budowlane, zniszczenia budynków mieszkalnych i zakładów produkcyjnych, dróg, urządzeń energetycznych i telekomunikacyjnych, bezpowrotne straty kultury narodowej, zniszczenie upraw rolnych i lasów, zniszczenie ekosystemów leśnych, zakłócenia w komunikacji, zakłócenia w dostawach energii elektrycznej i telekomunikacji, straty wśród zwierząt hodowlanych i wolno żyjących, uszkodzenie substancji niebezpiecznych w zakładach produkcyjnych, degradacja środowiska naturalnego oraz naruszenie stosunków wodnych, utrata miejsc pracy, straty w mieniu prywatnym i publicznym.

Kuriozalne są też wnioski podsumowujące zagrożenie pożarowe:

„– monitoring pożarowy, aby nie dopuścić do rozprzestrzeniania się ognia;

⁷ Ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1473 ze zm.

- edukacja ludności w zakresie bezpieczeństwa pożarowego;
- działania kontrolno-rozpoznawcze w zakresie bezpieczeństwa pożarowego”.

Brak jest szczegółowej analizy wymienionych obiektów pod względem ich zagrożenia pożarem oraz powiązania z przyczynami powstawania pożarów i sposobami usunięcia bądź osłabienia tych przyczyn. Zabrakło również precyzyjnego wskazania instytucji i osób odpowiedzialnych za monitorowanie i ocenę stopnia zagrożenia pożarowego poszczególnych obiektów⁸.

W tabeli, w której wskazano przyczyny pożarów i ich udział w ogólnej liczbie pożarów, 10 spośród 11 wymienionych przyczyn powstaje w wyniku działania człowieka, a tylko jedna: samozapalenie biologiczne jest spowodowana czynnikami naturalnymi. Wskazuje to na zakwalifikowanie tej grupy zagrożeń przede wszystkim do grupy zagrożeń antropogenicznych, spowodowanych działalnością człowieka. Stwarza to możliwości dokładnej analizy podatności tych obiektów na wywołanie pożaru, a także zastosowania środków zapobiegawczych. Takiej analizy w tym dokumencie nie ma.

Opis zagrożenia intensywnymi opadami deszczu, gwałtownymi burzami i gradem ograniczono do ogólnych sformułowań, bez odniesienia ich do konkretnych obiektów oraz wskazania działań instytucji (osób) odpowiedzialnych za ocenę stopnia zagrożenia i przygotowanie obiektów pod względem minimalizacji skutków tego zagrożenia. Ryzyko jego wystąpienia oceniono jako średnie, co nie ma większej wartości użytkowej, gdyż nie wskazano parametrów ani ich wielkości opisujących ten stopień zagrożenia. Nie podano również, do jakich obiektów (terenów) odnosi się ów stopień zagrożenia. Wymienione w dokumencie skutki zagrożeń oraz możliwości ich minimalizowania również nie odnoszą się do rzeczywistości, czyniąc je w tej postaci zupełnie nieprzydatnymi. Użyte sformułowania: „skutki ulewnego deszczu” i „skutki gradobicia” nie pozwalają na dokonanie nawet szacunkowych ocen. Jako skutki ulewnego deszczu w dokumencie wymieniono: powódzie, podtopienia terenu, w tym domów, piwnic, łąk i upraw; zakłócenia w komunikacji spowodowane podtopieniami odcinków dróg, torowisk przebiegających w obniżeniach terenu, np. pod wiaduktami; straty materialne; zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, którzy znaleźli się na terenie; wystąpienie wysokiego poziomu wody. Do skutków gradobicia dokument zalicza: zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt; straty w uprawach rolnych: na polach i w sadach; uszkodzenia budynków mieszkalnych i gospodarczych; zniszczenia środków transportowych.

Trudno domyślić się, na jakiej podstawie sformułowano wnioski dotyczące zagrożeń intensywnymi opadami deszczu, gwałtownymi burzami i gradobiciem i czemu te wnioski mają służyć. Wnioski te mają postać: „Największym skutkiem

⁸ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 620 ze zm.

ulewnego deszczu jest powódź. Grad występuje najczęściej w okresie, kiedy rolnicy i sadownicy szykują się do zbioru plonów; obserwuje się, że bryłki lodu mają coraz większe rozmiary i mogą powodować większe straty”. Wniosek dotyczący skutków ulewnego deszczu w postaci powodzi pozostaje w sprzeczności ze stwierdzeniem, że zagrożenie powodziowe nie występuje na terenie powiatu.

W odniesieniu do zagrożeń huraganem, trąbą powietrzną, silnym wiatrem podano podręcznikowy, ogólny opis tych zjawisk, dokonano oceny ryzyka zagrożenia jako średnie, wymieniono możliwe skutki i wnioski. Opisu zjawisk nie odniesiono do terenu powiatu, co ma następstwo w wątpliwej również ocenie stopnia zagrożenia. Ocena w postaci: „zagrożenie średnie” nie ma żadnej wartości, bo nie ma wymienionych parametrów i ich wartości oraz nie wiadomo, jakiego terenu dotyczy. Podobnie żadnego znaczenia nie ma wyliczanka możliwych skutków, nie odnosi się bowiem do opisywanego obszaru.

Pytanie, czemu mają służyć wnioski:

- „- trąba powietrzna (gdzie prędkość wiatru dochodzi do 350 km/h) może spowodować wszystkie poważne skutki na niewielkim obszarze, ale o bardzo dużym ich natężeniu;
- skutki silnych wiatrów mogą być potęgowane przez inne zagrożenia, w tym: deszcz, wyładowania atmosferyczne;
- wzrosła częstotliwość występowania silnych wiatrów”

pozostanie bez odpowiedzi.

W identyczny sposób są opisane kolejne zagrożenia naturalne, tj. intensywne opady śniegu, zawieje lub zamiecie śnieżne, silny mróz oraz susza, upał. Uwagę zwraca ostatnie wymienione w tej grupie zagrożenie, tj. trzęsienie ziemi, wstrząsy sejsmiczne. Po części wstępnej, w której przytoczono kilka niespójnych i oderwanych od ciągłości tematu informacji o przyczynach zjawiska, dokument prezentuje metody pomiaru jego siły w skali Richtera i Marcollego. Ryzyko wystąpienia zjawiska ocenia jako niskie, bez jakiegokolwiek uzasadnienia.

Wnioski są również zdumiewające: „Ze względu na niską sejsmiczność trudno jest mówić o prognozowaniu trzęsień ziemi na obszarze powiatu. Najbardziej prawdopodobne przyczyny wstrząsów mogą się wiązać z procesem podnoszenia się Skandynawii, w przyszłości mogą wystąpić ruchy tektoniczne o wielkiej sile. W przypadku wystąpienia trzęsienia ziemi groźniejsze mogą być skutki paniki niż realne zniszczenia będące jego następstwem”.

Wszystkie zagrożenia naturalne opisane są według jednolitego schematu, jednak chaotyczny układ treści, a przede wszystkim jej wartość merytoryczna oceniona pod kątem potrzeb bezpieczeństwa lokalnego przesądzają o bardzo małej przydatności tej części dokumentu. Zawarte są ogólnikowe stwierdzenia, często niemające żadnego odniesienia do sytuacji na terenie powiatu. Jest to szczególnie istotne

w punktach odnoszących się do skutków poszczególnych zagrożeń oraz możliwości ich minimalizowania.

Te problemy wymagają dogłębnej interdyscyplinarnej analizy w konkretnych warunkach panujących na obszarze powiatu, obejmującej czynniki naturalne i wywołane działalnością człowieka. Konieczne jest również opracowanie metodyki oceny stopnia zagrożenia przez poszczególne rodzaje zagrożeń, która umożliwi ustalenie kolejności, pilności i zakresu działań związanych z wykrywaniem symptomów zagrożeń, możliwością ich wyeliminowania bądź osłabienia i zwalczania ich skutków.

W grupie zagrożeń epidemiologicznych i biologicznych wyodrębniono następujące: epidemia, pandemia, zdarzenie sanitarno-epidemiologiczne, masowe zatrucia; epizootia⁹. Znajdujemy tu ogólne stwierdzenia, bez odniesienia do warunków powiatu, świadczące również o braku spójności całego dokumentu, np. w odniesieniu do zagrożenia powodzią dokument wyklucza ten rodzaj zagrożenia, ale w przyczynach epidemii wymienia „łamanie zakazów i nakazów podczas usuwania skutków powodzi”. W omawianej grupie zagrożeń nie ma ani jednej informacji o konkretnych miejscach zagrożenia, rodzajach zagrożeń i możliwościach ich eliminowania. Są natomiast podręcznikowe charakterystyki i zalecenia, których nie wyjaśniono w kontekście konkretnego powiatu. Jako dowód niech posłużą wymienione w dokumencie skutki epidemii:

- „– dezorganizacja funkcjonowania lokalnych społeczności, włącznie z ograniczeniem swobód obywatelskich;
- dodatkowe wydatki związane z zakupem szczepionek dla dzieci i osób z grupy ryzyka, zorganizowaniem warunków izolacji lub kwarantanny;
- konieczność hospitalizacji dużej liczby pacjentów, w przypadku epidemii chorób zakaźnych wymagających leczenia szpitalnego;
- konieczność zorganizowania warunków izolacji lub kwarantanny poprzez zapewnienie odpowiednich pomieszczeń, wyposażenia oraz osób posiadających odpowiednie kwalifikacje;
- czasowe ograniczenie w ruchu osobowym;
- czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji i zakładów pracy;
- czasowe trudności w dostawie mediów (wody, prądu, gazu oraz ciepła);
- czasowe trudności w zaopatrzeniu ludności w podstawowe artykuły i leki;
- wprowadzenie zakazu organizowania widowisk, zgromadzeń i innych skupisk ludzkich;
- konieczność wykonywania okresowych zabiegów sanitarnych, jeśli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych i innych;

⁹ Epizootia – masowe występowanie choroby zakaźnej w zbiorowisku zwierzęcym, w określonym czasie i na określonym terenie.

- konieczność wprowadzenia określonych szczepień ochronnych;
- konieczność udostępniania nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych”.

To wszystko prawda, tylko że z tego wyliczenia nic nie wynika dla bezpieczeństwa społeczności powiatu. Należałoby odpowiedzieć na każdy z tych punktów w sposób konkretny, uwzględniający miejsce, czas, podmioty, obiekty, dane liczbowe.

W przypadku zagrożeń skażeniami chemicznymi i radiacyjnymi dokument wymienia „skażenie chemiczne na łądzie, katastrofę ekologiczną” i „smog, skażenie powietrza”. Autorzy opracowania wymienili zakłady pracy wykorzystujące substancje niebezpieczne w procesach technologicznych, rodzaj tych substancji oraz obiekty o zwiększonym ryzyku powstawania awarii wraz z ilością substancji niebezpiecznych. Brak jest jakichkolwiek uwag o oddziaływaniu tych obiektów na otoczenie w razie awarii oraz wskazówek dotyczących działań po takim zdarzeniu. Zagrożenie: „smog, skażenie powietrza” ograniczono do opisu pyłów zawieszonych PM 10 i PM 2,5, ogólników na temat źródeł i przyczyn oraz możliwości reagowania. Nie ma najmniejszej oceny jakości powietrza na terenie powiatu i związanych z tym informacji o źródłach zanieczyszczeń i sposobach ich eliminowania. W podobny sposób opisane są zdarzenia radiacyjne.

W grupie infrastruktury krytycznej i zakłóceń pracy systemów dokument wymienia następujące zagrożenia: zakłócenia w systemie elektroenergetyki; zakłócenia w systemie gazowym; zakłócenia w systemie ciepłowniczym; zakłócenia w systemie wodno-kanalizacyjnym; zakłócenia w systemie paliwowym; zakłócenia w systemie telekomunikacyjnym, cyberatak. Jest to niezwykle istotna dla bezpieczeństwa grupa usług, która w prezentowanym dokumencie została opisana w sposób ogólnikowy, odpowiadający raczej wytycznym opracowanym przez instytucje centralne na potrzeby bezpieczeństwa państwa¹⁰, a nie przedsięwzięciom podejmowanym na szczeblu powiatu, umożliwiającym niezakłócone dostawy energii, gazu i wody oraz funkcjonowanie kanalizacji i teleinformatyki. Nie pokazano alternatywnych rozwiązań na wypadek zaistnienia każdego z tych zagrożeń, czego potwierdzeniem są formułowane wnioski, np.:

- „– awaria elektryczna niesie za sobą wiele skutków, które w niesprzyjających warunkach mogą wywołać wtórne zagrożenia (wypadki drogowe, awarie w zakładach pracy, rozkradanie mienia);
- rozbudowa sieci ciepłej winna następować wraz z rozwojem (głównie) budownictwa wielorodzinnego;
- awaria zasilania w wodę niesie za sobą wiele skutków, które w niesprzyjających warunkach nakładają się i powodują dodatkowe zagrożenia (przerwanie procesów technologicznych);

¹⁰ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014.

- wszystkie elementy infrastruktury naftowej narażone są na stałe i trudne do przewidzenia zagrożenia, związane z możliwością wystąpienia katastrofy technicznej lub naturalnej, co skutkować może zakłóceniami dostaw nośników energii tak do odbiorców indywidualnych, jak i przedsiębiorstw. Czynnikiem ryzyka jest również niestabilność cen ropy naftowej, nie do końca powodowana względami czysto ekonomicznymi;
- przywrócenie prawidłowego funkcjonowania systemu łączności i sieci teleinformatycznej może spowodować znaczne utrudnienia ze względu na bliżej nieokreślony czas trwania zakłócenia”.

W grupie: awarie techniczne, katastrofy, zagrożenia miejscowe dokument wymienia następujące zagrożenia: wypadek, katastrofa komunikacyjna lądowa (katastrofa drogowa i kolejowa); wypadek, katastrofa komunikacyjna w transporcie powietrznym; katastrofa budowlana¹¹. Poszczególne zagrożenia są opisane w sposób ogólny, nieprzystający do rzeczywistości, co potwierdzają wnioski podsumowujące każde zagrożenie:

- „– liczba ofiar jednej katastrofy drogowej może wynieść do kilkudziesięciu osób;
- najwięcej ofiar może wystąpić w przypadku zderzenia się pociągu osobowego z autobusem na niestrzeżonym przejeździe kolejowym;
- utrudnienia w transporcie kolejowym mogą zakłócić funkcjonowanie gospodarki narodowej;
- najtragiczniejsza sytuacja może powstać w przypadku upadku samolotu na teren zabudowany;
- przyczyny powstania katastrofy mogą się kumulować i zwiększać prawdopodobieństwo wystąpienia tragedii;
- katastrofy budowlane mogą być zaskakujące co do czasu i miejsca wystąpienia”.

W grupie: protest społeczny, strajk, zakłócenia porządku publicznego dokument wyróżnia „naruszanie porządku podczas imprez masowych oraz protesty społeczne”. Przyczyny i czynniki sprzyjające wystąpieniu tych zagrożeń są opisane bardzo ogólnie (hasłowo), a próba odniesienia do konkretów wyszła wręcz komicznie: „Największe zagrożenie protestami społecznymi występuje w regionach, w których pozycja związków zawodowych jest najsilniejsza, oraz w rejonach o niskim potencjale ekonomicznym. Nie należy nie doceniać przejawów niezado-

¹¹ Ustawy: z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1890 ze zm., z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 169 ze zm., z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm., z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działań żywiołu, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1345 ze zm.

wolonia społecznego w regionach o dobrym potencjale ekonomicznym. Ewentualne niepokoje społeczne w przypadku ich lekceważenia mogą się szybko rozprzestrzenić i przybrać niepokojące rozmiary (...). Właściwe ministerstwa w ramach swoich kompetencji prowadzą działania, które mogą być wykorzystane do przeciwdziałania zagrożeniom, jako działania prewencyjne oraz służące ich redukcji lub eliminacji¹². Do podstawowych zadań realizowanych na szczeblu powiatu należy:

- zabezpieczenie objazdów,
- zabezpieczenie obiektów użyteczności publicznej.

Wnioski:

- ryzyko wystąpienia zagrożenia na terenie powiatu jest niskie;
- obszarami, gdzie najczęściej może dojść do protestów społecznych są rejon o wysokim bezrobociu;
- szczególnie uciążliwe mogą być protesty: pracowników służby zdrowia, przewoźników oraz osób blokujących szlaki komunikacyjne”.

W podobnym tonie jest utrzymany opis grupy: zagrożenia terrorystyczne, uprowadzenia statku, uprowadzenia samolotu, sytuacja zakładnika, zamach terrorystyczny, który równie dobrze odpowiada skali globalnej¹³. W odniesieniu do powiatu wymieniono najbardziej prawdopodobne cele ataków terrorystycznych, bez rozwinięcia o możliwość uniknięcia ataku. Mało wartościowy jest również wniosek: „żadne społeczeństwo nie jest w stanie przygotować się na skutki ataku terrorystycznego”. Jest to „słuszne” założenie, uwzględniające sposób rozumowania autorów tego dokumentu, ale całkowicie niezgodne z postawami społecznymi, obowiązującą teorią i praktyką, odnoszącymi się do zjawiska terroryzmu.

W grupie innych zagrożeń wymieniono masowe migracje, których ryzyko wystąpienia na terenie powiatu oceniono jako niskie. Nie jest to udokumentowane żadną analizą zjawiska i sprzeczne z wywodami zawartymi w charakterystyce tego zagrożenia, gdzie stwierdza się: „Istnieje duże prawdopodobieństwo, że w następstwie niekorzystnego rozwoju sytuacji geopolitycznej, gospodarczej lub też zaistnienia kataklizmu w Europie Wschodniej i Środkowej ludność państw znajdujących się w tym regionie zacznie masowo przemieszczać się w kierunku północno-zachodnim. Liczbę tej ludności szacuje się w przedziale od kilku do kilkudziesięciu tysięcy osób. Znaczna część tej liczby będzie usiłowała przedostać się w różny sposób na terytorium Polski”. Trudno również docenić wartość wniosków w postaci:

- „– zagrożenia na tle narodowościowym;
- znacząca dezorganizacja życia i porządku publicznego”.

¹² *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, op.cit.*

¹³ *Ibidem.*

W zakończeniu pierwszej części planu głównego zamieszczono dwa dokumenty:

1. Ocena ryzyka, opracowana na podstawie pisma urzędu wojewódzkiego pt. „Analiza zagrożeń w poszczególnych powiatach wraz z ryzykiem (prawdopodobieństwem) ich wystąpienia, opracowana w oparciu o klasyfikację zagrożeń Centralnej Aplikacji Raportującej (CAR)”.
2. Mapa zagrożeń powiatu.

Mapa ryzyka ma postać tabeli, w której wyszczególniono hasła grup zagrożeń i hasła zagrożeń w tych grupach oraz ryzyko każdego zagrożenia w województwie, powiecie i gminach powiatu. Wyróżniono czterostopniową skalę zagrożeń: duże, średnie, niskie, brak zagrożeń, bez jakichkolwiek informacji o tym, co każde z nich oznacza, a także o tym, gdzie i kiedy zagrożenia mogą wystąpić.

Mapa zagrożeń powiatu pokazuje kształt administracyjny, na którym wyodrębniono granice gmin i zaznaczono: przebieg głównej drogi „obciążonej transportem materiałów niebezpiecznych”; obszary leśne i torfowe; przebieg gazociągu; miejsca składowania materiałów niebezpiecznych. Dokument jest mało czytelny ze względu na skalę, w której jest prezentowany, nie zawiera dodatkowych opisów i wyodrębnienia w odpowiednio dużej skali miejsc poszczególnych zagrożeń.

Pierwsza część planu głównego pt. „Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia” ma znikomą wartość użytkową jako element powiatowego planu zarządzania kryzysowego. Treść ma charakter bardzo ogólny, bez odniesień do warunków powiatu. Są to fragmentaryczne informacje o zagrożeniach przepisane z przypadkowo dobranej literatury oraz przepisy z aktów normatywnych regulujących tę problematykę w skali państwa. Dotyczące bezpieczeństwa wnioski, które powinny być podstawą dalszych działań, nawet w najmniejszym stopniu nie spełniają oczekiwań.

Ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń w prezentowanej w dokumencie postaci jest nie do przyjęcia. Zakwalifikowanie okresowego zagrożenia do określonego poziomu ryzyka musi być uzasadnione, a to wymaga wyodrębnienia cech opisujących każde zagrożenie oraz określenia wielkości objawów tych cech. Dokument nie zawiera żadnych analiz, które umożliwiłyby rzetelną ocenę rzeczywistego stanu zagrożenia bądź określenia kierunków zmian wywołanych negatywnymi zjawiskami zakłócającymi aktualną sytuację.

Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego

Druga część planu zatytułowana: „Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa” obejmuje trzy etapy:

- zapobieganie – działania prognostyczne i statyczne, których celem jest zidentyfikowanie, zdefiniowanie zagrożeń;

- przygotowanie – działania umożliwiające szybkie i skuteczne reagowanie na prognozowane sytuacje krytyczne;
- reagowanie – działania realizowane po wystąpieniu sytuacji kryzysowej.

Dokument jest sporządzony w postaci tabel, oddzielnie dla wymienionych etapów. W wierszach tabel wymieniono 24 zagrożenia: powódź, pożary, intensywne opady deszczu, huragan, intensywne opady śniegu, susze i upały, trzęsienia ziemi, epidemie (skażenia), epizootie, epitazy, skażenia chemiczne, smog (skażenie powietrza), zdarzenie radiacyjne, zakłócenia w systemie elektroenergetycznym, gazowym, wodno-kanalizacyjnym, paliwowym, telekomunikacyjnym, wypadek bądź katastrofa komunikacyjna w transporcie lądowym, wypadek bądź katastrofa komunikacyjna w transporcie powietrznym, katastrofa budowlana, protest społeczny (strajk), zakłócenia porządku publicznego, zagrożenia terrorystyczne.

W kolumnach tabel wyszczególniono następujące instytucje uczestniczące „w reagowaniu podczas nadzwyczajnych zagrożeń”, przypisując im rolę podmiotu wiodącego „W” i pomocniczego „P”, w poszczególnych zagrożeniach: starosta, komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, komenda powiatowa Policji, powiatowy inspektorat sanitarny, powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego, szpital powiatowy, poradnia psychologiczno-pedagogiczna, powiatowy lekarz weterynarii, powiatowe centrum pomocy rodzinie, państwowy zarząd dróg, pogotowie energetyczne, ciepłownictwo i wodociągi, wojewódzki inspektorat ochrony środowiska, Telekomunikacja Polska.

Pod tabelami umieszczono uwagę następującej treści: „Udział poszczególnych komórek organizacyjnych starostwa w reagowaniu podczas nadzwyczajnych zagrożeń koordynuje starosta”. Jest to puste stwierdzenie, podkreślające pozycję starosty w zakresie utrzymania bezpieczeństwa.

Tabele wskazują jedynie instytucję wiodącą oraz instytucje pomocnicze dla wyszczególnionych zagrożeń, co pozostaje w całkowitej sprzeczności z tytułem tej części planu, w którym umieszczono zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego. W tej postaci wartość dokumentu polega wyłącznie na wskazaniu podmiotów uczestniczących w poszczególnych etapach zagrożeń, nie określa on jednak zakresu odpowiedzialności i zadań.

W tytułach tabel wymieniono ogólnikowo sformułowane cele działań każdego etapu, ale nie podjęto żadnej próby odpowiedzi na pytania: co, kto, w jakim zakresie, w jaki sposób będzie realizował. To powinno być zasadniczą treścią tego dokumentu.

Siły i środki wykorzystywane w sytuacjach kryzysowych

Trzecia część planu głównego składa się z dwóch zestawień zatytułowanych: „Siły i środki, jakimi dysponuje starosta” oraz „Charakterystyka sił i środków bę-

dających w dyspozycji podmiotów na terenie powiatu oraz ocena możliwości ich wykorzystania”.

Siły i środki, jakimi dysponuje starosta, to:

- środki finansowe w budżetach zespołowych inspekcji, służb i straży lub pozyskane z budżetu centralnego;
- siły i środki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego dysponowane na podstawie powiatowego planu ratowniczego;
- siły i środki Policji dysponowane zgodnie z procedurami działania Policji;
- sprzęt będący w dyspozycji Państwowego Centrum Zarządzania Kryzysowego – środki łączności, alarmowania;
- siły i środki ochrony cywilnej, w tym sprzęt zgromadzony w magazynie OC;
- siły i środki zespołowych inspekcji dysponowane zgodnie z procedurami wewnętrznymi poszczególnych inspekcji, służb i straży.

Charakterystyka sił i środków będących w dyspozycji podmiotów na terenie powiatu oraz ocena możliwości ich wykorzystania obejmuje: wyposażenie jednostek PSP i OSP w pojazdy i urządzenia specjalistyczne; wykaz sprzętu specjalistycznego PSP, wykorzystywanego na podstawie porozumień; wykaz sprzętu ciężkiego, samochodów ciężarowych oraz innego sprzętu drogowego, budowlanego; stan etatowy komendy powiatowej Policji i posterunków Policji na terenie powiatu; skład zespołu reagowania kryzysowego państwowego powiatowego inspektoratu sanitarnego; wyposażenie powiatowego inspektoratu weterynarii, sformułowane bardzo ogólnikowo; działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, sformułowane w sposób chaotyczny, niespójny; wykaz długości dróg, mostów i przepustów na terenie powiatu oraz zakres działania powiatowego zarządu dróg, niemający żadnego odniesienia do sytuacji zagrożeń; zadania powiatowego centrum pomocy rodzinie w zakresie potrzeb ludności poszkodowanej, sformułowane w języku dokumentu o charakterze regulacyjnym, a nie wykonawczym; informacja o systemach teleinformatycznych, podsumowana stwierdzeniem: „Przy jakiegokolwiek awarii systemów powiadamiany jest dysponent operacyjny, który podejmuje dalsze kroki, w celu usunięcia skutków awarii”; wykaz oddziałów i pracowni szpitala powiatowego oraz poradni świadczących ambulatoryjne usługi specjalistyczne.

Ta część planu głównego kończy się trzema tabelami:

1. Wykaz podstawowych specjalistów i doradców ds. ratownictwa, zawierający: stanowisko zawodowe, imię i nazwisko, telefony i adresy zamieszkania.
2. Zbiorcze zestawienie podmiotów współdziałających: komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, komenda powiatowa Policji, stacja pogotowia ratunkowego, zakład energetyczny, powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, powiatowy

inspektorat ds. ochrony środowiska. Tabela zawiera adresy i numery telefonów tych podmiotów.

3. Wykaz miejsc noclegowych zawierający: rodzaj obiektów, adres, liczbę miejsc i nazwę właściciela, użytkownika.

Treść tej części planu głównego zupełnie nie odpowiada tytułowi. Zawiera niepotrzebne zestawienia sprzętu i jego parametrów. Nie ma zapowiadanej w tytule charakterystyki sił i środków oraz oceny możliwości ich wykorzystania. Prezentowane informacje nie są opracowane pod kątem osiągnięcia założonego celu, którym jest działanie w sytuacjach kryzysowych. Mają charakter przypadkowy i ogólnikowy, co przekreśla ich wartość użytkową w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa powiatu.

Plan działań krótkoterminowych

Część czwarta planu głównego jest zatytułowana „Zadania określone planami działań krótkoterminowych” i zawiera odniesienia do rozporządzenia Ministra Środowiska z 2 sierpnia 2012 roku w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza¹⁴ oraz do programu ochrony powietrza dla strefy województwa. W odniesieniu do powiatu czytamy: „Starosta po otrzymaniu informacji z wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego o ryzyku wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz o wystąpieniu przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji, podejmuje działania określone w planie działań krótkoterminowych, realizując je poprzez Wydział Infrastruktury i Rolnictwa Starostwa Powiatowego”.

Dokument kończy się dwoma tabelami:

1. Poziomy dopuszczalne, informowania oraz alarmowy dla pyłu zawieszonego PM 10 i PM 2,5 w powietrzu, dopuszczalna częstość ich przekraczania. Dane zawarte w tabeli są niekompletne i niezrozumiałe. Unikatowy jest komentarz pod tabelą następującej treści: „Głównym i znacząco przerażającym powodem występowania obszaru z przekroczonymi poziomami dopuszczalnymi dla pyłu zawieszonego PM 10 i PM 2,5 jest napływ oraz ogrzewanie indywidualne. Dlatego też bardzo dużym problemem jest zaproponowanie i zastosowanie takich działań krótkoterminowych, które byłyby skuteczne, w ograniczaniu za wysokich zanieczyszczeń powietrza i redukcję obszaru przekroczeń. Aby działania krótkoterminowe były skuteczne, konieczne jest przede wszystkim efektywne wdrożenie działań długoterminowych”.

¹⁴ Dz.U. poz. 914.

2. Działania krótkoterminowe w strefie województwa dla pyłu zawieszonego PM 10 i PM 2,5. W tabeli wymieniono działania, które powinny być podejmowane dla czterech poziomów alertów:
 - poziom I – wystąpienie ryzyka przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM 10, pyłu zawieszonego PM 2,5;
 - poziom II – wystąpienie przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM 10 lub PM 2,5;
 - poziom III – wystąpienie lub przekroczenie poziomu informowania pyłu zawieszonego PM 10;
 - poziom IV – przekroczenie poziomu alarmowego pyłu zawieszonego PM 10.

Brak jest informacji o objawach towarzyszących każdemu poziomowi zanieczyszczeń pyłami PM 10 i PM 2,5.

Podsumowanie

Wymienione braki w poszczególnych częściach planu głównego wskazują na jego małą przydatność w zarządzaniu bezpieczeństwem na szczeblu powiatu. W dokumencie tym w większości brak odniesień do warunków miejscowych, które zastąpiono ogólnymi informacjami podręcznikowymi i postanowieniami aktów prawnych. Plan w całości jest niespójny, niepodporządkowany celowi końcowemu. Odnosi się wrażenie, że został opracowany przez różne instytucje i komórki organizacyjne, bez wspólnej myśli przewodniej, jednolitego układu treści oraz przejrzystości i łatwości jego wykorzystania. W tej postaci nie może być podstawą budowy i funkcjonowania powiatowego systemu zarządzania kryzysowego.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 620 ze zm.
- Ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1890 ze zm.
- Ustawa z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działań żywiołu, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1345 ze zm.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.
- Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 ze zm.
- Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 169 ze zm.
- Ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1473 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 2 sierpnia 2012 roku w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, Dz.U. poz. 914.

Literatura

- ABC samorządu terytorialnego (poradnik nie tylko dla radnych)*, D. Górski (red.), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.
- Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
- Brown L.R., Flavin C., French H.F., *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia*, Książka i Wiedza, Warszawa 2000.
- Chądryński J., w: J. Chądryński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu Łódź 2007, s. 78.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014.

Streszczenie

W artykule dokonano oceny jakości dokumentów regulujących problemy bezpieczeństwa na szczeblu powiatu. Wybór powiatu był przypadkowy, bez jakichkolwiek ograniczeń lub uwarunkowań. Całość tej problematyki jest opisana w jednym dokumencie zatytułowanym „Powiatowy plan zarządzania kryzysowego”. W artykule przedmiotem zainteresowania była pierwsza część tego dokumentu zatytułowana „Plan główny”. Zawarto w nim: charakterystykę zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych oraz zadania określone planami działań krótkookresowych. Dokonywane oceny zagrożeń nie mają żadnego uzasadnienia, bo tylko zaszeregowują zagrożenie do jednej z czterech pozycji wymienionych w dokumencie, bez opisu, co taki stan charakteryzuje. Treść poszczególnych części planu ma charakter ogólny, w małym stopniu odzwierciedla realia, co czyni dokument mało przydatnym do praktycznego wykorzystania.

Summary

The article assesses the quality of documents regulating security problems at the powiat level. The choice of the powiat was random, without any restrictions or conditions. The whole of this issue is described in one document entitled “Powiat Crisis Management Plan”. The article focused on the first part of this document, entitled “Master Plan”. It contained: characteristics of threats, tasks and responsibilities of crisis management participants, a list of forces and measures planned to be used in crisis situations, and tasks specified in short-term action plans. Threat assessments have no justification, because they only classify the threat into one of the four items listed in the document, without a description of what this state characterizes. The content of individual parts of the plan is general, to a small extent reflects the reality, which makes the document little useful for practical use.

Słowa kluczowe

Bezpieczeństwo lokalne, zagrożenia bezpieczeństwa, powiatowy plan zarządzania kryzysowego.

Keywords

Local security, security threats, powiat crisis management plan.

Dariusz Telep – dr, Centralne Archiwum Wojskowe.

Agnieszka Wikarczyk

INSTRUMENTY FINANSOWE – ZABEZPIECZANE I ZABEZPIECZAJĄCE

W rachunkowości wyróżnia się rachunkowość finansową i zarządczą. Wymagania podatkowe oraz różnice wynikające z prawa podatkowego (ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych¹) i prawa bilansowego (ustawa o rachunkowości²) – znane jako różnice trwałe i przejściowe – przyczyniły się do rozwoju rachunkowości podatkowej. Natomiast fakt ujmowania instrumentów finansowych w bilansie i w pozycjach pozabilansowych oraz wpływ zmiany ich wartości na wynik finansowy (przez przychody i koszty finansowe) lub na wartość kapitałów własnych przyczynił się do rozwoju rachunkowości zabezpieczeń (zwanej zabezpieczeniową, osłonową, ang. *hedge accounting*).

Definicje instrumentów finansowych

W ustawie o rachunkowości instrument finansowy jest to kontrakt (umowa) powodujący powstanie aktywów finansowych u jednego podmiotu oraz zobowiązania finansowego (np. pożyczki, kredytu, depozytu pieniężnego) lub instrumentu kapitałowego (np. akcji, udziału) u drugiego podmiotu, pod warunkiem że z kontraktu jednoznacznie wynikają skutki gospodarcze (np. płatności pieniężne), bez względu na to, czy wykonanie praw lub zobowiązań ma charakter bezwarunkowy (bez konieczności powstania dodatkowych zdarzeń) lub warunkowy (w wyniku zaistnienia określonych zdarzeń)³. Podstawą tej definicji (można ją nazwać bilansową) jest wskazanie na skutki bilansowe, jakie kontrakt wywołuje u dwóch stron umowy⁴. Natomiast w art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi⁵ wymienia się instrumenty finansowe w dwóch grupach (definicja zbudowana jest

¹ Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.

² Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 351, dalej: „u.rach.”.

³ Art. 3 pkt 23 u.rach.

⁴ M. Górski, *Rynkowy system finansowy*, PWE, Warszawa 2018, s. 32.

⁵ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 650 ze zm.

na zasadzie *numerus clausus*, czyli określa zbiór instrumentów finansowych przez ich wyliczenie⁶) jako:

- 1) papiery wartościowe (np. akcje, obligacje, weksle, listy zastawne, certyfikaty inwestycyjne; zbywalne prawa majątkowe, które są wykonywane przez dokonanie rozliczenia pieniężnego, odnoszące się do wymienionych papierów wartościowych, walut, stóp procentowych, stóp zwrotu, towarów oraz innych wskaźników lub mierników – tzw. prawa pochodne) – są to umowy, dające ich nabywcom określone prawa majątkowe, które mogą być przedmiotem samodzielnego obrotu (posiadanie papieru wartościowego jest warunkiem koniecznym i wystarczającym do realizacji prawa)⁷;
- 2) niebędące papierami wartościowymi (np. tytuły uczestnictwa w instytucjach wspólnego inwestowania, instrumenty rynku pieniężnego⁸, instrumenty pochodne⁹ znajdujące się poza rynkiem regulowanym, uprawnienia do emisji).

W takim ujęciu instrumentami finansowymi są¹⁰:

- akcje (emitowane przez spółki akcyjne) i certyfikaty inwestycyjne (emitowane przez fundusze inwestycyjne zamknięte) kupowane i sprzedawane na regulowanym rynku papierów wartościowych, na rynku pozagiełdowym lub prywatnym;
- udziały;
- depozyty i lokaty bankowe w walucie krajowej i zagranicznej;
- kredyty, pożyczki pieniężne, lokaty międzybankowe, czek, weksle;
- bony skarbowe, pieniężne, komercyjne;
- certyfikaty depozytowe (CD);
- obligacje: skarbowe, komunalne, municypalne, przedsiębiorstw (tzw. korporacyjne);
- bankowe papiery wartościowe;
- instrumenty pochodne, np. kontrakty terminowe (typu forward i futures), warranty, opcje, swapy, oparte na zmianach cen towarów spożywczych (np. pszenicy, kukurydzy, soi, pomarańczy), metali (np. miedzi, złota, platyny) czy instrumentów finansowych (np. akcji, oprocentowania bonów i obligacji skarbowych, walut) i wskaźników finansowych (np. indeksów giełdowych);
- jednostki uczestnictwa (tworzone przez otwarte lub specjalistyczne otwarte fundusze inwestycyjne);
- umowy o ubezpieczenie (polisy) itp.

⁶ M. Górski, *Rynkowy system finansowy...*, *op.cit.*, s. 33.

⁷ *Ibidem*, s. 37.

⁸ Np. weksle, bony komercyjne, skarbowe, pieniężne.

⁹ W ujęciu finansowym instrumenty pochodne są papierami wartościowymi.

¹⁰ *System finansowy w Polsce*, B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2003, s. 24–41.

Prowadzenie działalności gospodarczej we współczesnym świecie wiąże się z ryzykiem niepowodzenia, na co składa się przede wszystkim ryzyko zmiany stóp procentowych, kursów akcji i walut czy ceny innego produktu bazowego (dowolnego towaru)¹¹. Ryzyko¹² jest to możliwość wystąpienia zdarzenia polegającego na zmianie jakościowej określonego stanu rzeczy, procesu lub zjawiska, w wyniku której może nastąpić np. strata finansowa¹³ lub zysk finansowy (przez oddziaływanie sił przyrody lub człowieka)¹⁴.

„Instrumenty finansowe wiążą się zwykle z działalnością operacyjną jednostki. Wykorzystywane w celach inwestycyjnych i finansowych wywierają bezpośrednio wpływ na jej sytuację majątkową i finansową. Gwałtowne zmiany kursów walutowych, stóp procentowych i cen na rynkach towarowych wywołują popyt na instrumenty finansowe wykorzystywane w [różnych] celach, a przede wszystkim dla zabezpieczenia się przed ryzykiem, a także w celach spekulacyjnych”¹⁵. Zastosowanie instrumentów finansowych do tych celów może wyrzucić wpływ na sytuację jednostki gospodarczej z opóźnieniem, a niekontrolowane ich użycie może spowodować straty. Dlatego coraz większą rolę odgrywają strategie zabezpieczające, dzięki którym podmioty gospodarcze mogą uniknąć ewentualnych strat wynikających z zawartych umów. Straty te są rejestrowane w dokumentacji księgowej i ujmowane w sprawozdaniach finansowych. Tym samym rachunkowość zabezpieczeń może stanowić ważny obszar w ewidencji i pomiarze transakcji zabezpieczających.

Pozycje zabezpieczane i zabezpieczające

Rachunkowość zabezpieczeń obejmuje zbiór zasad ujmowania, wyceny i prezentacji specyficznych operacji gospodarczych (operacji ochraniających podmiot gospodarczy przed skutkami ryzyka, na jakie jest narażony jako strona instrumentu

¹¹ *Rachunkowość we współczesnej gospodarce*, T. Kiziukiewicz (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Zeszyty Naukowe” 2005, nr 387, „Prace Katedry Rachunkowości” nr 24, s. 8.

¹² Wymienia się ryzyko finansowe i niefinansowe, obiektywne (źródło – obiekt lub osoba) i subiektywne (źródło – osoba właściciela danego obiektu). A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poltext, Warszawa 1996, s. 76.

¹³ D. Korenik, S. Korenik, *Podstawy finansów*, PWN, Warszawa 2004, s. 89; *Finanse przedsiębiorstwa*, L. Szyszko (red.), PWE, Warszawa 2000, s. 246.

¹⁴ Ubezpieczenie (asekuracja) jest to forma wyrównywania niekorzystnych, materialnych skutków zdarzeń losowych, polegająca na rozłożeniu – za pomocą składek ubezpieczeniowych – ciężaru szkody spowodowanej przez te zdarzenia na wiele podmiotów, którym one zagrażają. A. Banasiński, *Ubezpieczenia gospodarcze, op.cit.*, s. 73; *Podstawy finansów*, K. Marecki (red.), PWE, Warszawa 2008, s. 182.

¹⁵ D. Krzywdą, *Istota i klasyfikacja instrumentów finansowych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 674, s. 1.

finansowego). Jest to rachunkowość opisująca swoiste grupy operacji umożliwiające odzwierciedlenie realizowanych przez podmiot działań, mających na celu ograniczenie ryzyka dotyczącego posiadanego składnika majątku (osłony tego składnika przed ryzykiem niekorzystnej zmiany wartości)¹⁶. Zabezpieczenie można rozpatrywać w sensie ekonomicznym i rachunkowym. W pierwszym wypadku zabezpieczenie wchodzi w skład zarządzania ryzykiem, ukierunkowanego na minimalizowanie niekorzystnego wpływu zmian czynników rynkowych. W drugim – sprowadza się do wyznaczenia takiego instrumentu zabezpieczającego (lub kilku), którego zmiany wartości godziwej będą kompensować (neutralizować) zmiany wartości godziwej pozycji zabezpieczanej¹⁷. Według Przemysława Czajora rachunkowość zabezpieczeń to „stosowanie specjalnych zasad wyceny instrumentów zabezpieczających i pozycji zabezpieczanych [...] w sytuacji, gdy pozycje te spełniają szereg warunków”¹⁸.

Pozycją (walorem) osłanianym (zabezpieczanym) mogą być¹⁹:

- aktywa i zobowiązania – głównie finansowe (pojedyncze lub grupa);
- kwota danej waluty – gdy występuje ochrona przed ryzykiem stopy procentowej;
- nieujęte uprawdopodobnione przyszłe zobowiązanie;
- wysoce prawdopodobne planowane transakcje ze stroną zewnętrzną w stosunku do jednostki sprawozdawczej;
- inwestycje netto w jednostce zagranicznej (na udziałach zagranicznych);
- komponent²⁰ wskazanej pozycji lub grupy pozycji.

Pozycje zabezpieczane muszą spełniać jednocześnie dwa warunki²¹:

- 1) musi istnieć możliwa wiarygodna wycena takiej pozycji (naraża podmiot na ryzyko zmiany wartości godziwej lub zmian przyszłych przepływów pieniężnych);
- 2) jeżeli pozycja zabezpieczana jest planowaną transakcją (lub jej komponentem), transakcja ta musi być wysoce prawdopodobna.

¹⁶ M. Rówińska, *Wartość godziwa w rachunkowości finansowej i osłonowej w zakresie instrumentów finansowych*, UE w Katowicach, Katowice 2011, s. 101.

¹⁷ A. Bišta, *Teraźniejszość i przyszłość rachunkowości zabezpieczeń. MSR 39 a MSSF 9*, w: *Sprawozdawczość i rewizja finansowa jednostek zainteresowania publicznego. Kierunki zmian*, M. Andrzejewski (red.), Difin, Warszawa 2016, s. 147 za P. Czajora, *Instrumenty finansowe w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 233.

¹⁸ P. Czajora, *Instrumenty finansowe...*, *op.cit.*, s. 233; A. Bišta, *Teraźniejszość i przyszłość...*, *op.cit.*, s. 147.

¹⁹ M. Rówińska, *Wartość godziwa...*, *op.cit.*, s. 101; § 30 ust. 1–3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 277 ze zm. (dalej: RIF); MSSF 9 „Instrumenty finansowe” pkt 6.3.1, 6.3.5.

²⁰ Komponent jest to pozycja zabezpieczana, która nie stanowi całej pozycji. Wskutek tego odzwierciedla tylko niektóre rodzaje ryzyka związanego z pozycją, której jest częścią, lub te rodzaje ryzyka tylko do pewnego stopnia (np. przy wyznaczeniu części pozycji). MSSF 9, załącznik B, pkt 6.3.7.

²¹ MSSF 9 pkt 6.3.2–6.3.3; M. Rówińska, *Wartość godziwa...*, *op.cit.*, s. 105.

Jeżeli zabezpieczaną pozycją są aktywa lub zobowiązania finansowe jednostki lub ich grupa, to zabezpieczenie może dotyczyć jednego z czynników ryzyka zagrażającego zmianami wartości godziwej lub przepływów pieniężnych, pod warunkiem że efektywność zabezpieczenia takiego czynnika ryzyka może być wiarygodnie zmierzona. W przypadku wyłączenia z ksiąg rachunkowych któregośkolwiek ze składników grupy podczas okresu objętego zabezpieczeniem jednostka powinna zaprzestać stosowania postanowień dotyczących rachunkowości zabezpieczeń (rozdział 4 RIF) w odniesieniu do całej grupy wtedy, gdy to wyłączenie powoduje niedotrzymanie wymaganego poziomu efektywności zabezpieczenia.

MSR 39 „Instrumenty finansowe – ujmowanie i wycena” zezwalał na zabezpieczenie nie tylko pojedynczych aktywów/zobowiązań, lecz także grup aktywów/zobowiązań, było jednak to obwarowane koniecznością udowodnienia, że każdy pojedynczy składnik tych grup był narażony na ryzyko o podobnym charakterze (wspólne ryzyko). W MSSF 9 „Instrumenty finansowe” zezwala się na zabezpieczanie – oprócz całej pozycji lub komponentu pozycji – grup aktywów/zobowiązań nawet w takiej sytuacji, gdy zmiany wartości godziwej poszczególnych pozycji wchodzących w skład grupy i zmiany wartości godziwej grupy nie będą względem siebie proporcjonalne. Wymienione jednak zostały warunki, jakie powinny być spełnione²²:

- w skład grupy aktywów i zobowiązań wchodzi tylko takie aktywa i zobowiązania, które mogłyby być zabezpieczane również indywidualnie;
- wchodzące w skład grupy aktywa i zobowiązania stanowią „całość” również dla celów zarządzania ryzykiem.

Pozycją zabezpieczaną – według RIF – nie mogą być²³:

- 1) instrumenty pochodne;
- 2) aktywa finansowe zaliczane do utrzymywanych do terminu wymagalności – jeżeli celem zabezpieczania miałyby być ryzyko zmiany stopy procentowej;
- 3) aktywa wyceniane metodą praw własności – jeżeli celem miałyby być zabezpieczenie wartości godziwej;
- 4) uprawdopodobnione przyszłe zobowiązanie do przejęcia innej jednostki w wyniku łączenia się spółek handlowych, z wyjątkiem zabezpieczania ryzyka zmiany kursu walut związanego z tą transakcją.

Instrumentami zabezpieczającymi (osłaniającymi) pozycję zabezpieczaną mogą być²⁴:

- 1) każdy instrument pochodny, jeżeli jego wartość godziwą można wiarygodnie ustalić – w MSSF 9: instrument pochodny wyceniany w wartości godziwej przez wynik finansowy (z wyjątkiem niektórych opcji wystawionych);

²² A. Bišta, *Teraźniejszość i przyszłość...*, *op.cit.*, s. 161–162.

²³ § 30 ust. 4 RIF; MSSF 9, załącznik B, pkt 6.3.1–6.3.2.

²⁴ § 29 ust. 1–3 RIF; MSSF 9, pkt 6.2.1.

- 2) aktywa finansowe lub zobowiązania finansowe, niebędące instrumentami pochodnymi – wyłącznie wtedy, gdy służą zabezpieczeniu ryzyka zmiany kursu walut, a ich wartość godziwą można wiarygodnie ustalić – w MSSF 9: składnik aktywów finansowych lub zobowiązanie finansowe²⁵ niebędące instrumentami pochodnymi, wyceniane w wartości godziwej przez wynik finansowy;
- 3) aktywa finansowe zaliczone do kategorii utrzymywanych do terminu wymagalności, wyceniane w skorygowanej cenie nabycia (zabezpiecza ryzyko walutowe) – w MSSF 9: w odniesieniu do zabezpieczenia ryzyka walutowego komponent ryzyka walutowego składnika aktywów finansowych lub zobowiązania finansowego niebędących instrumentem pochodnym – pod warunkiem że nie są one inwestycją w instrument kapitałowy, w odniesieniu do którego jednostka postanowiła przedstawiać zmiany wartości godziwej w innych całkowitych dochodach.

Takimi instrumentami mogą być wyznaczone wyłącznie umowy zawarte ze stroną zewnętrzną w stosunku do jednostki sprawozdawczej (tj. stroną zewnętrzną w stosunku do grupy lub pojedynczej jednostki, której dotyczy sprawozdawczość)²⁶. Instrumenty osłaniające mogą być wskazywane jako²⁷:

- pojedynczy instrument finansowy w całości;
- pojedynczy instrument finansowy w części w następującym przypadku:
 - opcji: wartość wewnętrzna opcji (osłona) – bez wartości zewnętrznej,
 - forward: oddzielenie elementu odsetkowego od ceny kasowej (spot) transakcji (osłona – cena kasowa),
- kilka instrumentów pochodnych.

Pojedynczy instrument finansowy może być wyznaczony jako osłona przed więcej niż jednym z rodzajów ryzyka związanego z tą samą pozycją zabezpieczaną, pod warunkiem że²⁸:

- istnieje możliwość identyfikacji osłanianych rodzajów ryzyka;
- można wykazać efektywność zastosowanej osłony (efektywność zabezpieczenia każdego rodzaju ryzyka można wiarygodnie zmierzyć);
- możliwe jest potwierdzenie, że instrument osłaniający i różne rodzaje ryzyka zostały specyficznie wyznaczone (jest możliwy do ustalenia związek między instrumentem zabezpieczającym i każdym z rodzajów zabezpieczanego ryzyka).

²⁵ Pod warunkiem że nie jest to zobowiązanie finansowe wyznaczone jako wyceniane w wartości godziwej przez wynik finansowy, dla którego wielkość zmiany jego wartości godziwej przypisanej zmianom ryzyka kredytowego tego zobowiązania, jest przedstawiana w innych całkowitych dochodach.

²⁶ MSSF 9, pkt 6.2.1–6.2.3.

²⁷ M. Rówińska, *Wartość godziwa...*, *op.cit.*, s. 108–109; § 29 ust. 4–5 i § 30 ust. 1–2 RIF.

²⁸ MSSF 9, załącznik B, pkt 6.2.6; MSR 39, poz. 76; § 29 ust. 4 RIF.

Instrumentem zabezpieczającym nie mogą być aktywa lub zobowiązania, jeżeli miałyby one służyć zabezpieczeniu przejściowo, tylko przez okres ich posiadania przez jednostkę. W MSSF 9 wskazuje się na instrumenty pochodne, które są wbudowane w kontrakty hybrydowe, lecz nie są odrębnie ujmowane (nie można wyznaczać ich jako odrębnych instrumentów zabezpieczających), i własne instrumenty kapitałowe jednostki (nie stanowią ani jej aktywów ani zobowiązań finansowych)²⁹.

Charakterystyka strategii zabezpieczających

W rachunkowości zabezpieczeń wyróżnia się dwie strategie osłonowe³⁰:

- 1) osłonę pełną (dwukierunkową) – odnosi się zarówno do niekorzystnych, jak i korzystnych zmian wartości osłanianej pozycji;
- 2) osłonę niepełną (jednokierunkową) – wykorzystywana wyłącznie w przypadku ryzyka niekorzystnej zmiany wartości pozycji osłanianej (w przypadku zmian korzystnych osłona nie jest realizowana).

W polskim prawie bilansowym ustawodawca wyszczególnił trzy możliwości wykorzystania instrumentów zabezpieczających, co zbieżne jest z obowiązującymi przepisami w MSR 39 oraz MSSF 9. Występują więc trzy rodzaje zabezpieczeń ze względu na charakter zabezpieczanej pozycji³¹:

- 1) osłona wartości godziwej (ang. *fair value hedge*);
- 2) osłona przepływów pieniężnych (ang. *cash flow hedge*);
- 3) osłona udziałów w aktywach netto w podmiocie zagranicznym (ang. *net investment hedge*).

Ad 1. Osłona wartości godziwej (tabela 1) to³²:

- ochrona przed zagrożeniem zmian wartości godziwej pozycji osłanianej, które można przypisać konkretnemu rodzajowi ryzyka i mogłoby wpłynąć na wynik finansowy;
- pozycja osłaniana to: składnik aktywów, zobowiązań lub uprawdopodobnionych przyszłych zobowiązań – w MSSF 9: ujęty składnik aktywów lub zobowiązania lub nieujętego uprawdopodobnionego przyszłego zobowiązania³³ bądź komponentu któregośkolwiek z tych pozycji;

²⁹ MSSF 9, załącznik B, pkt 6.2.1–6.2.2.

³⁰ M. Rówińska, *Wartość godziwa...*, *op.cit.*, s. 106.

³¹ *Ibidem*, s. 107; A. Żebruń, *Instrumenty pochodne zabezpieczające w rachunkowości*, Difin, Warszawa 2010, s. 69; MSSF 9, pkt 6.5.2.

³² M. Rówińska, *Wartość godziwa...*, *op.cit.*, s. 107; *Rachunkowość finansowa – Część II. Rachunkowość dla zaawansowanych*, W. Gabrusewicz (red.), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2008, s. 165; MSSF 9, pkt 6.5.2.a.

³³ Zabezpieczenie ryzyka walutowego związanego z uprawdopodobnionym przyszłym zobowiązaniem można ujmować jako zabezpieczenie wartości godziwej lub przepływów pieniężnych. MSSF 9 pkt 6.5.4.

- ryzyko: stopy procentowej, kursu walut, cen nabytych instrumentów kapitałowych, cen towarów, indeksów giełdowych (np. instrument dłużny o stałej stopie procentowej).

Tabela 1. Przykłady strategii osłony wartości godziwej

Pozycja narażona na ryzyko	Pozycja osłaniająca	Typ ryzyka
zaciągnięty kredyt bankowy w złotych, oprocentowany według stałej stopy procentowej	IRS fixed-to-float (zł)	stopy procentowej
zaciągnięty kredyt bankowy w euro, oprocentowany według zmiennej stopy procentowej	CCIRS float-to-float (zł/euro)	walutowe
zabyte obligacje skarbowe w złotych o stałym oprocentowaniu	IRS fixed-to-float (zł)	stopy procentowej
należności handlowe w euro (w euro)	opcja walutowa sprzedaży euro (long put)	walutowe

Źródło: A. Żebruń, *Instrumenty pochodne zabezpieczające w rachunkowości*, Difin, Warszawa 2010, s. 71–72; M. Rówińska, *Wartość godziwa w rachunkowości finansowej i osłonowej w zakresie instrumentów finansowych*, UE w Katowicach, Katowice 2011, s. 110.

„W przypadku zabezpieczania wartości godziwej zyski lub straty z wyceny instrumentu zabezpieczającego w wartości godziwej lub z wyceny składnika walutowego instrumentu zabezpieczającego niebędącego instrumentem pochodnym ujmuje się w księgach rachunkowych bieżąco, jako przychody lub koszty finansowe okresu sprawozdawczego. Skutki przeszacowania pozycji zabezpieczanej, spowodowane przez określone ryzyko poddane zabezpieczeniu, odpowiednio podwyższające lub pomniejszające wartość tej pozycji wykazaną w księgach rachunkowych, zalicza się bieżąco do przychodów lub kosztów finansowych okresu sprawozdawczego. Dotyczy to również zwiększania i zmniejszania wartości pozycji zabezpieczanych, które w innym przypadku, jako skutki przeszacowania, byłyby odniesione na kapitał (fundusz) z aktualizacji wyceny, jak też pozycji wycenianych przez jednostkę w cenie nabycia”³⁴. Skutki przeszacowania pozycji zabezpieczanej w części spowodowanej przez ryzyko niepoddane zabezpieczeniu wykazuje się w księgach rachunkowych zgodnie z podstawowym podejściem rachunkowości do instrumentów finansowych (rozdział 3 RIF).

Ad 2. Osłona przepływów pieniężnych (tabela 2) to:

- ochrona przed zagrożeniem zmiennością przepływów pieniężnych, które można przypisać konkretnemu rodzajowi ryzyka związanemu z pozycją osłanianą i które mogłyby wpływać na wynik finansowy;

³⁴ § 32 ust. 1 RIF.

- pozycja osłaniana: element aktywów/zobowiązań (całość lub część przyszłych płatności odsetkowych o zmiennej stopie procentowej) lub wysoce prawdopodobna planowana transakcja (np. swap procentowy – zamiana stałej stopy na zmienną) – w MSSF 9: cały ujęty składnik aktywów lub zobowiązanie bądź jego komponent (taki jak całość lub część przyszłych płatności odsetkowych od zadłużenia o zmiennym oprocentowaniu) lub wysoce prawdopodobna planowana transakcja³⁵.

Tabela 2. Przykłady strategii osłony przepływów pieniężnych

Pozycja narażona na ryzyko	Pozycja osłaniająca	Typ ryzyka
zaciągnięty kredyt bankowy w złotych, oprocentowany według zmiennej stopy procentowej	IRS float-to-fixed (zł)	stopy procentowej
zaciągnięty kredyt bankowy w euro, oprocentowany według zmiennej stopy procentowej	CCIRS float-to-fixed (zł/euro)	walutowe, stopy procentowej
nabyte obligacje skarbowe w złotych o zmiennym oprocentowaniu	IRS float-to-fixed (zł)	stopy procentowej
planowane transakcje eksportowe (sprzedaż produktów) (w euro)	nabyta opcja walutowa	walutowe

Źródło: A. Żebruń, *Instrumenty pochodne...*, *op.cit.*, s. 73; M. Rówińska, *Wartość godziwa...*, *op.cit.*, s. 111.

„W przypadku zabezpieczania przepływów pieniężnych:

- 1) zyski lub straty z wyceny wartości godziwej instrumentu zabezpieczającego lub z wyceny składnika walutowego instrumentu zabezpieczającego niebędącego instrumentem pochodnym, w części uznanej za efektywne zabezpieczenie przyszłych przepływów pieniężnych związanych z zabezpieczaną pozycją, odnosi się na kapitał (fundusz) z aktualizacji wyceny; bezwzględna wartość kwoty odniesionej na kapitał, to jest w pełni efektywnego zabezpieczenia, nie może być jednak wyższa od wartości godziwej skumulowanych od dnia rozpoczęcia zabezpieczania zmian przyszłych przepływów pieniężnych związanych z zabezpieczaną pozycją;
- 2) pozostałą część skutków przeszacowania instrumentu zabezpieczającego, obejmującą kwotę niestanowiącą w pełni efektywnego zabezpieczenia, jeżeli instrumentem zabezpieczającym jest pochodny instrument finansowy, zalicza się do przychodów lub kosztów finansowych okresu sprawozdaw-

³⁵ MSSF 9, pkt 6.5.2.b.

czego; w pozostałych przypadkach stosuje się przepisy dotyczące podstawowego podejścia rachunkowości do instrumentów finansowych” (§ 33 ust. 1 RIF).

Wykazane w kapitale (funduszu) z aktualizacji wyceny zyski lub straty z przeszacowania instrumentu zabezpieczającego zalicza się odpowiednio do przychodów lub kosztów finansowych tego okresu sprawozdawczego, w którym zabezpieczone uprawdopodobnione przyszłe zobowiązanie lub planowana transakcja powoduje powstanie przychodów lub kosztów finansowych. Jeżeli jednak uprawdopodobnione przyszłe zobowiązanie lub planowana transakcja poddane zabezpieczeniu powodują powstanie aktywów lub zobowiązań, to na dzień wprowadzenia tych pozycji do ksiąg rachunkowych zyski lub straty z przeszacowania instrumentu zabezpieczającego ujęte do tego dnia w kapitale (funduszu) z aktualizacji wyceny odpisuje się i odpowiednio dolicza do ceny nabycia lub inaczej określonej wartości początkowej wprowadzonych do ksiąg rachunkowych aktywów lub zobowiązań (§ 33 ust. 3–4 RIF).

Ad 3. Osłona udziałów w aktywach netto w podmiocie zagranicznym to:

- osłona wartości godziwej udziałów jednostki sporządzającej sprawozdanie finansowe w aktywach netto podmiotów zagranicznych (zgodnie z definicją zawartą w MSR 21), których działalność nie stanowi integralnej części tej jednostki;
- głównie zabezpieczane jest ryzyko kursu walutowego.

„W przypadku zabezpieczania udziałów w aktywach netto jednostek zagranicznych:

- 1) różnice kursowe, ujemne i dodatnie, powstałe na dzień wyceny zabezpieczanych udziałów odnosi się na kapitał (fundusz) z aktualizacji wyceny;
- 2) zyski lub straty z wyceny wartości godziwej instrumentu zabezpieczającego lub z wyceny składnika walutowego instrumentu zabezpieczającego niebędącego instrumentem pochodnym, w części uznanej za efektywne zabezpieczenie ryzyka zmiany kursu walut związanego z zabezpieczaną pozycją, odnosi się na kapitał (fundusz) z aktualizacji wyceny i rozlicza na dzień wyłączenia z ksiąg rachunkowych całości lub części zabezpieczanych udziałów jako korektę wartości wydawanych aktywów; bezwzględna wartość kwoty odniesionej na kapitał nie może być jednak wyższa od skumulowanych od dnia rozpoczęcia zabezpieczania różnic kursowych z wyceny zabezpieczanych udziałów;
- 3) pozostałą część skutków przeszacowania instrumentu zabezpieczającego, obejmującą kwotę niestanowiącą efektywnego zabezpieczenia, jeżeli instrumentem zabezpieczającym jest pochodny instrument finansowy, zalicza się do przychodów lub kosztów finansowych okresu sprawozdawczego; w innym przypadku pozostałą część skutków przeszacowania in-

strumentu zabezpieczającego wykazuje się w sposób określony w art. 35 odpisy aktualizujące ust. 3 i 4 u. rach.” (§ 34 RIF).

W MSSF 9 zabezpieczenia inwestycji netto w jednostce zagranicznej (pkt 6.5.13), w tym zabezpieczenie pozycji pieniężnej ujmowanej jako część inwestycji netto, ujmuje się podobnie do zabezpieczeń przepływów pieniężnych:

- część zysku lub straty na instrumencie zabezpieczającym, którą określono jako skuteczne zabezpieczenie, ujmuje się w innych całkowitych dochodach; oraz
- część, która nie stanowi skutecznego zabezpieczenia, ujmuje się w wyniku finansowym.

Skumulowane zyski lub straty na instrumencie zabezpieczającym związane ze skuteczną częścią zabezpieczenia, które zostały skumulowane w ramach rezerwy z tytułu przewalutowania, przeklasyfikowuje się z kapitału własnego do wyniku finansowego jako korektę wynikającą z przeklasyfikowania (zgodnie z pkt. 48–49 MSR 21) dotyczącymi zbycia lub częściowego zbycia jednostki zagranicznej³⁶.

Zakończenie

Rachunkowość osłonowa wymaga odpowiedniego doboru pozycji osłanianej i osłaniającej. Dotyczy to:

- podobnej wartości nominalnej pozycji osłanianej i osłaniającej;
- podobnej daty zapadalności;
- podobnego wpływu zmiany stopy procentowej, czy kursu walutowego³⁷.

Wynikiem takiego działania są korekty wartości pozycji osłanianej i osłaniającej w tym samym okresie sprawozdawczym pozwalające na skompensowanie zmian. Tym samym wynik finansowy nie jest obciążony wartościami wynikającymi z oddziaływania określonego typu ryzyka „wcześniej” lub „później”. Istotą rachunkowości osłonowej jest więc próba złagodzenia lub wyeliminowania ryzyka: wartości godziwej³⁸, płynności³⁹, rynkowego⁴⁰ czy kredytowego⁴¹. Celem rachunkowości osłonowej jest zatem ochrona przed potencjalnymi stratami, jakie mogą wy-

³⁶ MSSF 9, pkt 6.5.14.

³⁷ M. Rówińska, *Wartość godziwa...*, *op.cit.*, s. 118–120.

³⁸ Ryzyko wartości godziwej to ryzyko wynikające z wyceny bilansowej składników według modelu wartości godziwej.

³⁹ Ryzyko płynności to trudności w realizacji zobowiązań finansowych (MSSF 7).

⁴⁰ Ryzyko rynkowe to prawdopodobieństwo spadku wartości określonego składnika aktywów poniżej jego wartości księgowej.

⁴¹ Ryzyko kredytowe to ryzyko niewywiązania się jednej ze stron instrumentu finansowego ze swoich zobowiązań, co spowoduje poniesienie strat finansowych przez drugą stronę (MSSF 7).

nikać ze zmiany cen (wartości) konkretnych walorów⁴². Wynik takiej działalności to stabilizowanie sytuacji finansowej podmiotu gospodarczego⁴³.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.
- Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 351.
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 650 ze zm.
- MSR 39 „Instrumenty finansowe – ujmowanie i wycena”.
- MSSF 9 „Instrumenty finansowe”.
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 277 ze zm.

Literatura

- Banasiński A., *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poltext, Warszawa 1996.
- Biśta A., *Teraźniejszość i przyszłość rachunkowości zabezpieczeń. MSR 39 a MSSF 9*, w: *Sprawozdawczość i rewizja finansowa jednostek zainteresowania publicznego. Kierunki zmian*, M. Andrzejewski (red.), Difin, Warszawa 2016.
- Czajor P., *Instrumenty finansowe w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Finanse przedsiębiorstwa*, L. Szyszko (red.), PWE, Warszawa 2000.
- Górski M., *Rynkowy system finansowy*, PWE, Warszawa 2018.
- Korenik D., Korenik S., *Podstawy finansów*, PWN, Warszawa 2004.
- Kotyła C., *Zabezpieczenia w rachunkowości*, ODDK, Gdańsk 2003.
- Krzywda D., *Istota i klasyfikacja instrumentów finansowych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 674.
- Podstawy finansów*, K. Marecki (red.), PWE, Warszawa 2008.
- Rachunkowość finansowa – Część II. Rachunkowość dla zaawansowanych*, W. Gabrusewicz (red.), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2008.
- Rachunkowość we współczesnej gospodarce*, T. Kiziukiewicz (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Zeszyty Naukowe” 2005, nr 387, „Prace Katedry Rachunkowości” nr 24.
- Rówińska M., *Wartość godziwa w rachunkowości finansowej i osłonowej w zakresie instrumentów finansowych*, UE w Katowicach, Katowice 2011.
- System finansowy w Polsce*, B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2003.
- Żebruń A., *Instrumenty pochodne zabezpieczające w rachunkowości*, Difin, Warszawa 2010.

⁴² C. Kotyła, *Zabezpieczenia w rachunkowości*, ODDK, Gdańsk 2003, s. 41.

⁴³ M. Rówińska, *Wartość godziwa...*, *op.cit.*, s. 101.

Streszczenie

Rachunkowość zabezpieczeń to metoda księgowania portfela, która łączy wartości zarówno pozycji zabezpieczanej, jak i kompensującego ją instrumentu zabezpieczającego. Gdy inwestorzy kupują papiery wartościowe o wysokim poziomie ryzyka płynności, rynkowego lub kredytowego, mogą również zakupić instrument je osłaniający, zwykle instrument pochodny, taki jak: kontrakt przyszły, opcja lub kontrakt swapowy. Celem rachunkowości osłonowej jest zatem ochrona przed potencjalnymi stratami, jakie mogą wynikać ze zmiany cen (wartości) konkretnych walorów.

Summary

This article refers to a special type of an accounting known as the hedge accounting. It's a portfolio accounting method that combines the values of both a security and its offsetting hedge instrument. When investors purchase a security that comprises a high level of fair value, liquidity, market or credit risks, they may accompany the purchase with an opposing item (usually a derivative, such as: a future, option or swap contract) referred to as a hedge. This hedge experiences gains in value when the corresponding security sustains losses.

Under traditional accounting practices, a security and its hedge are treated as separate components when priced. Hedge accounting treats them as a single accounting entry that reflects the combined market values of the security and the hedge. This is not a phenomenon in business activities, but it is created for a special purpose (alongside: financial, management and tax accounting): to try to deal with potential losses in the effects of price volatility in mark-to-market accounting. The essence of hedge accounting is to smooth or eliminate risk through the use of special financial instruments.

Słowa kluczowe

Rachunkowość zabezpieczeń, rachunkowość osłonowa, instrumenty finansowe.

Keywords

Hedge accounting, financial instruments.

Martyna Ostrowska

SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW – ISTOTA, KORZYŚCI I KONTROWERSJE

Zainteresowanie społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw nieustannie wzrasta, a o jej przykładach coraz częściej donoszą środki masowego przekazu. Trudno jest polemizować ze stwierdzeniem, że etyka w działalności gospodarczej jest potrzebna. Zapewne menedżerowie niejednokrotnie zadają sobie pytania o korzyści i koszty związane z wdrażaniem działań społecznie odpowiedzialnych. Czy są one firmom naprawdę potrzebne? Czy są one pomysłem narażającym organizację na zbędne koszty czy inwestycją, która zaprocentuje w przyszłości? Bez wątplenia działania społecznie odpowiedzialne są pożądane, ale muszą być one rzeczywiście odpowiedzialne. Nie mogą być pojmowane tylko jako narzędzie public relations bądź zatuszowania ujawnionych afer lub oszustw.

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw budzi liczne dyskusje, spory, kontrowersje, formułowane są o niej również mijające się w prawdą opinie. Być może wynikają one z braku wiedzy na ten temat. W ostatnich latach dużo mówi się o społecznej odpowiedzialności, lecz można pokusić się o stwierdzenie, że społeczeństwo ani przedstawiciele firm nadal nie rozumieją jej podstawowych założeń. Można przypuszczać, iż przekazy są zbyt skomplikowane lub zakładają powszechną znajomość tematu. Artykuł przedstawia więc istotę, podstawowe zasady i korzyści z podejmowania działań społecznie odpowiedzialnych.

Złożona definicja

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR – *corporate social responsibility*), akcentujących jej różne aspekty. Wszystkie jednak mają wspólny element – wskazują na konieczność uwzględniania w działalności przedsiębiorstw nie tylko celów ekonomicznych, lecz także kwestii społecznych i ekologicznych¹. Warto zwrócić uwagę na trzy wybrane definicje. Pierwsza, zawarta w zielonej księdze opublikowanej przez Komisję

¹ D.K. Zuzek, *Społeczna odpowiedzialność biznesu a zrównoważony rozwój przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2012, nr 2, s. 198.

Europejską, podkreśla, że CSR to dobrowolne działania społeczne i ekologiczne podejmowane przez firmy w działalności handlowej lub w relacjach z interesariuszami. Komisja Europejska podkreśla, iż działania te są długoterminową inwestycją, a nie zbędnym kosztem. Według drugiej definicji, sformułowanej przez Światową Radę Biznesu ds. Zrównoważonego Rozwoju, CSR to nieustanne zobowiązanie biznesu do etycznego zachowania oraz rozwoju ekonomicznego, bez pomijania konieczności poprawy życia pracowników, ich rodzin, społeczności lokalnej i całego społeczeństwa². W trzeciej definicji Lidia Zbiegień-Maciąg podkreśla, że firma społecznie odpowiedzialna jest zobowiązana do rozliczania się ze swej działalności przed prawem i społeczeństwem³. Trzeba zaznaczyć, że działania społecznie odpowiedzialne są podejmowane przez przedsiębiorstwa dobrowolnie i nie wynikają w przepisów prawa⁴. Firmy mogą, ale nie muszą ich wdrażać.

Fundamentem koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu jest teoria interesariuszy R. Edwarda Freemana⁵, który zauważył wzajemne powiązania między firmą a interesariuszami. Oczywiście powiązania są obustronne i przynoszą korzyści każdej zaangażowanej stronie⁶.

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw obejmuje trzy wymiary: ekonomiczny, ekologiczny i społeczny. Wskazują one na konieczność prowadzenia działalności gospodarczej w taki sposób, aby umożliwiała osiągnięcie zysku z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeb środowiska i społeczeństwa. Ważne jest osiągnięcie harmonii między tymi wymiarami. Wtedy można mówić o swoistej symbiozie, która przynosi korzyści przedsiębiorstwu, środowisku i społeczeństwu⁷. Społeczna odpowiedzialność biznesu przynosi dodatnie efekty tylko wtedy, gdy działania podejmowane w jej ramach są długofalowe i wpisane w strategię organizacji⁸.

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw to odpowiedź na koncepcję zrównoważonego rozwoju, która podkreśla konieczność działań ekologicznych i społecznych organizacji. Ma to na celu zaspokojenie potrzeb nie tylko obecnego pokolenia, lecz zostawienie planety w takim stanie, aby nasi potomkowie również mogli korzystać z jej zasobów i zaspokajać swoje potrzeby.

² M. Bernatt, *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 26–27.

³ E. Mazur-Wierzbicka, *Z czym to się je, czyli CSR w pigułce*, w: *CSR a pokolenie Y. Materiały konferencyjne*, Stowarzyszenie Kreatywni dla Szczecina, Szczecin 2012, s. 9.

⁴ A. Banaszkiwicz, E. Makowska, *Społeczna odpowiedzialność biznesu w kontekście wybranych aspektów kulturowych XX stulecia*, „Copernican Journal of Finance & Accounting” 2012, nr 1, s. 11.

⁵ E. Mazur-Wierzbicka, *Z czym to się je...*, *op.cit.*, s. 11.

⁶ *Ibidem*, s. 14.

⁷ *Ibidem*, s. 15.

⁸ M. Bernatt, *Społeczna odpowiedzialność biznesu...*, *op.cit.*, s. 58.

Przyczyny wzrostu zainteresowania przedsiębiorców społeczną odpowiedzialnością

W ostatnich latach w prowadzeniu działalności gospodarczej wzrosło znaczenie czynników pozamaterialnych, dzięki którym można odróżnić produkty przedsiębiorstw na rynku. Obecnie można też zaobserwować wzrost świadomości konsumentów, zwłaszcza ekologicznej. Klienci są w stanie zapłacić więcej za artykuły wytworzone zgodnie z normami ekologicznymi lub nietestowane na zwierzętach⁹.

Wzrastające zainteresowanie koncepcją CSR wynika również z rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które bacznie obserwuje przestrzeganie przez firmy praw człowieka, bezpieczeństwa pracy, równouprawnienia czy ochrony konsumentów. Ponadto przedsiębiorstwa dążą do samoregulacji, która ma doprowadzić do wzrostu przejrzystości ich funkcjonowania oraz niwelowania korupcji i nieetycznych działań w biznesie.

Kolejną przyczyną zainteresowania firm CSR jest łatwy dostęp do informacji. Konsumenty mają coraz większą wiedzę o jakości produktów i funkcjonowaniu organizacji. Z tego względu organizacja musi w jasny sposób komunikować się ze swoimi grupami interesu. Przedsiębiorstwa zainteresowały się realizacją działań społecznie odpowiedzialnych także pod wpływem presji otoczenia. Można więc przypuszczać, że będą one podejmować takie projekty, które będą ważne dla ich interesariuszy.

Do wzrostu popularności koncepcji CSR przyczyniła się globalizacja. Coraz częściej oddziaływanie przedsiębiorstw w sferze społecznej i środowiskowej mierzony jest w skali światowej. W ostatnim czasie mówi się wręcz o obowiązku moralnym przedsiębiorstw, aby rozwiązywać i minimalizować konsekwencje wynikające z problemów globalnych, np. ubóstwa, zmian klimatu. Kolejną przyczyną wzrostu zainteresowania działaniami społecznie odpowiedzialnymi są zmiany, jakie zaszły na rynku w ciągu ostatnich kilku czy kilkunastu lat. W przeszłości o sukcesie przedsiębiorstwa decydował jedynie produkt, jego jakość, cechy, cena, kanały dystrybucji, promocja. Postępująca globalizacja spowodowała nieograniczony dostęp do wyrobów i usług różnych firm z całego świata. Konkurencja nadal rośnie, a produkty są podobne do siebie zarówno cenowo, jak i cechami. Zmusza to przedsiębiorców do podjęcia próby wyróżnienia się na tle konkurentów, w szczególności zbudowania wizerunku, rozpoznawalności i zaufania do własnej marki, aby osiągnąć przewagę konkurencyjną. Działania społecznie odpowiedzialne w dużym stopniu mogą pomóc w osiągnięciu tych celów¹⁰.

⁹ A. Banaszekiewicz, E. Makowska, *Społeczna odpowiedzialność biznesu...*, *op.cit.*, s. 11–14.

¹⁰ M. Bieńkiewicz, *Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) jako narzędzie budowy przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, „Working Papers” 2008, nr 2, s. 6.

Zmiany, jakie zaszły na rynku pracy, doprowadziły także do wzrostu zainteresowania działaniami społecznie odpowiedzialnymi. Z jednej strony coraz bardziej widoczna jest konkurencja pracodawców o wykwalifikowanych, innowacyjnych i kreatywnych pracowników. Z drugiej, kandydaci są bardziej mobilni, otwarci na zmiany. Zatrudniający chcą przedstawić potencjalnym pracownikom swoje atuty, a jednym z nich jest praca w odpowiedzialnym przedsiębiorstwie¹¹.

Nie bez znaczenia dla rozwoju koncepcji CSR jest środowisko. Rośnie bowiem zapotrzebowanie na energię, a w naturze zmniejszają się zasoby surowców do jej produkcji. Wymusza to na zarządzających konieczność odpowiedzialnego nią gospodarowania¹².

Korzyści z prowadzenia społecznie odpowiedzialnego biznesu

Zwolennicy tej koncepcji widzą w niej dobrą inwestycję, zwracającą się w przyszłości. Przede wszystkim dostrzegają poprawę wizerunku firmy, wzrost zaufania do jej produktów i usług, lepsze zarządzanie posiadanymi zasobami (np. przez ograniczenie zużycia energii, sortowanie śmieci), wzrost zainteresowania inwestorów, a tym samym łatwiejszy dostęp do finansowania. Inwestorzy oprócz danych finansowych coraz częściej zwracają uwagę na działania na rzecz środowiska i społeczeństwa. Dla tej grupy działania te stanowią swoistą wizytówkę firmy, pomagającą wyróżnić się na tle konkurencji, osiągnąć nad nią przewagę¹³.

Macierz CSR, czyli macierz korzyści wynikających z prowadzenia społecznie odpowiedzialnego biznesu, przedstawia relacje zachodzące między czynnikami zrównoważonego rozwoju a czynnikami sukcesu biznesu (tabela 1). Powstała ona w wyniku badań, których celem było zebranie opinii ekspertów oraz ich doświadczeń związanych ze społeczną odpowiedzialnością biznesu. Macierz opiera się na analizie 240 przypadków pochodzących z 175 przedsiębiorstw z różnych branż oraz różnej wielkości. Przedstawia dowody na istnienie korzyści z działań społecznie odpowiedzialnych dla przedsiębiorstw je podejmujących¹⁴.

¹¹ *Ibidem*, s. 7.


¹² *Ibidem*, s. 7.

¹³ J. Wołoszyn, E. Stawicka, M. Ratajczak, *Społeczna odpowiedzialność małych i średnich przedsiębiorstw agrobiznesu z obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2012, s. 26–28.

¹⁴ M. Sznajder, *Korzyści z wdrożenia koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (z uwzględnieniem koncepcji interesariuszy)*, „*Ekonomia i Zarządzanie*” 2013, nr 2, s. 205–206.

Tabela 1. Macierz CSR

		Czynniki zrównoważonego rozwoju					
		Nadzór i zaangażowanie		Ochrona środowiska naturalnego		Rozwój społeczno-ekonomiczny	
		Zarządzanie	Zaangażowanie interesariuszy	Doskonalenie procesów	Ekologiczne produkty i usługi	Rozwój rynków lokalnych	Działalność na rzecz społeczności
Czynniki sukcesu biznesu	Wzrost przychodów i dostęp do nowych rynków						
	Redukcja kosztów						
	Dostęp do kapitału						
	Zarządzanie ryzykiem						
	Kapitał ludzki						
	Zarządzanie reputacją						

DOWODY NA KORZYŚCI:  BRAK  UMIARKOWANE  MOCNE

Źródło: M. Sznajder, *Korzyści z wdrożenia koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (z uwzględnieniem koncepcji interesariuszy)*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2013, nr 2, s. 206.

Wśród czynników zrównoważonego rozwoju wyróżniono: zarządzanie, zaangażowanie interesariuszy, doskonalenie procesów, ekologiczne produkty i usługi, rozwój rynków lokalnych, działalność na rzecz społeczności i zarządzanie zasobami ludzkimi. Z kolei wśród czynników sukcesu biznesu przedstawiono następujące: zarządzanie reputacją, redukcję kosztów, dostęp do kapitału, zarządzanie ryzykiem, kapitał ludzki oraz wzrost przychodów i dostęp do nowych rynków. Relacje między obydwoma kategoriami czynników oznaczono za pomocą trzech kolorów pól. Przedstawiają one dowody na możliwość osiągnięcia korzyści z prowadzenia biznesu społecznie odpowiedzialnego. Białe oznaczają brak dowodów, jasnoszare – umiarkowane, a ciemnoszare – mocne dowody. Na przykład między doskonaleniem procesów a redukcją kosztów istnieją silne powiązania. Z kolei między zaangażo-

waniem interesariuszy a dostępem do kapitału występują umiarkowane dowody na osiągnięcie korzyści. Należy podkreślić, że przedstawione w macierzy czynniki uwzględniają zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych interesariuszy¹⁵.

Kontrowersje wokół CSR

Slogan *No logo* (inspiracją do jego powstania była książka Naomi Klein) stał się swoistym mottem ludzi, którzy byli zdania, iż ogromny biznes ogarnął już całą kulę ziemską i jest szkodliwy dla środowiska i społeczeństwa. Z kolei korporacje odpowiedziały na ten ruch większym promowaniem idei CSR. I tu powstał problem, gdyż jedni uważają, że CSR zmienia podejście firm, a drudzy twierdzą, iż jest niepotrzebnym wydatkiem. Bez wątplenia społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw spowodowała zmiany w działalności wielkich korporacji. Większość w nich co roku sporządza raporty społeczne i środowiskowe. Rosną także kwoty pieniężne przeznaczane na projekty społeczne. Przedsiębiorcy chcą pokazać swoją „lepszą stronę”, bardziej przyjazną, a może także odkupić swoje winy. Wielu w nich podejmuje te działania, aby odzyskać zaufanie, zatuszować afery z ich udziałem, np. Nike (produkty tej firmy były narażone na bojkot konsumentów po ujawnieniu zatrudniania dzieci w niektórych jej fabrykach) czy McDonald's (narażony na poważne straty finansowe po oskarżeniu o powodowanie otyłości wśród społeczeństwa, groziły mu wysokie odszkodowania)¹⁶. Niewątpliwie brak społecznej odpowiedzialności firm oddziałuje niekorzystnie na ich wizerunek i wyniki finansowe. Jednym z przykładów jest przedsiębiorstwo Constar. Dziennikarskie śledztwo ujawniło „odświeżanie” olejem wędlin oraz przedłużanie terminów ich ważności. W wyniku tego ucierpiała reputacja przedsiębiorstwa, które przez wiele lat musiało odbudowywać swój wizerunek oraz zaufanie konsumentów¹⁷.

Działalność społecznie odpowiedzialna wywołuje wiele dyskusji i sporów, ponieważ różnie może być oceniany jej cel. Przeciwnicy CSR uważają, iż jedynym celem biznesowym jest maksymalizacja zysku. Zwolennicy twierdzą, że przedsiębiorstwo należy definiować w szerszym kontekście, a więc brać pod uwagę nie tylko cel ekonomiczny działalności, lecz także interesariuszy firmy. Podkreślają oni, iż firma musi czuć się moralnie zobowiązana do uczestnictwa w życiu otoczenia ze-

¹⁵ *Ibidem*, s. 206–207.

¹⁶ A. Poszewiecki, *Kontrowersje wokół społecznej odpowiedzialności biznesu*, w: *Wpływ społecznej odpowiedzialności biznesu i etyki biznesu na zarządzanie przedsiębiorstwami*, P. Kulawczuk, A. Poszewiecki (red.), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2007, s. 240–241.

¹⁷ M. Wójcik, *Przyczynki do dyskusji na temat społecznej odpowiedzialności biznesu*, w: *Społeczna odpowiedzialność biznesu jako źródło sukcesu w cyklu seminariów listopad 2008 – czerwiec 2009*, Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach, Katowice 2009, s. 34–35.

wewnętrzny i wewnętrzny. Wymiar wewnętrzny CSR jest mniej kontrowersyjny niż wymiar zewnętrzny. Wynikać to może z przedstawionego w literaturze poglądu, iż troska o pracowników jest opłacalna, gdyż prowadzi do zwiększenia wyników ekonomicznych firmy. Zwolennicy przekonują także, że troska o wymiar zewnętrzny prowadzi do poprawy wizerunku oraz budowania zaufania do marki. Zdaniem przeciwników w działalności gospodarczej należy postępować racjonalnie. Firma nie ma żadnych moralnych obowiązków wobec społeczeństwa. Zadaniem menedżerów jest osiągnięcie jak najwyższego zysku dla właścicieli, a nie angażowanie się w dobroczynność. Uważają oni, iż działania społecznie odpowiedzialne narażają przedsiębiorstwo na dodatkowe koszty, które obniżają jego wynik finansowy¹⁸.

Ekonomista Milton Friedman także uważał, że zadaniem menedżerów jest maksymalizacja zysku dla właścicieli przedsiębiorstwa. Jego zdaniem powinni oni zarządzać podmiotem w taki sposób, aby zysk był jak najwyższy, a działania nieukierunkowane na zysk są okradaniem właścicieli. Bez wątplenia działania społecznie odpowiedzialne wymagają mniejszych lub większych nakładów finansowych. Warto się zastanowić na tym problemem. Przykładem może być angażowanie się przedsiębiorstw w problemy lokalnej społeczności oraz podejmowanie działań charytatywnych, filantropijnych. Nie są to działania zbędne i mogą przelożyć się na wynik finansowy firmy przez zbudowanie pozytywnego wizerunku, zaufania, a co za tym idzie wzrost sprzedaży produktów i zysku¹⁹.

Zakończenie

Najnowsze badania dotyczące społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw pokazują, że współcześnie nie jest ona modą, lecz stanowi źródło przewagi konkurencyjnej podmiotu i jest traktowana jako strategia prowadzenia działalności gospodarczej. Istotny wpływ mają tu badania preferencji i oczekiwań konsumenta w zakresie CSR²⁰.

Bez wątplenia społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw jest koncepcją kontrowersyjną. Z jednej strony należy zauważyć, że prowadzenie działalności gospodarczej powoduje nieodwracalne, niekorzystne zmiany w środowisku. Tak więc należałoby zgodzić się z argumentami zwolenników, iż firmy powinny podejmować działania odpowiedzialne na jego rzecz. Z drugiej strony działania społecznie odpowiedzialne mogą służyć przedsiębiorcom do zakamuflowania ich nieetycznych zachowań. Takie pojmowanie społecznej odpowiedzialności jest jednak błęd-

¹⁸ A. Poszewiecki, *Kontrowersje...*, *op.cit.*, s. 238–239.

¹⁹ M. Wójcik, *Przyczynek do dyskusji...*, *op.cit.*, s. 36.

²⁰ M. Żychlewicz, *Społeczna odpowiedzialność biznesu jako strategia prowadzenia działalności polskich przedsiębiorstw*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 282.

ne, a firmy te nie zrozumiały istoty tej koncepcji. Nie można stosować jej zasad tylko wtedy, gdy spada sprzedaż, wykryto oszustwo lub aferę z udziałem przedsiębiorstwa. Należy również podkreślić, iż jedno działanie w zakresie CSR nie tworzy firmy społecznie odpowiedzialnej. Koncepcja ta przynosi korzyści dopiero wówczas, gdy stanowi część strategii i ma charakter długofalowy.

Koncepcja CSR najprawdopodobniej będzie nadal rozwijać się i cieszyć dużym zainteresowaniem. Warto podkreślić, iż ważna jest edukacja społeczeństwa i menedżerów w tym zakresie.

Bibliografia

- Banaszkiewicz A., Makowska E., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu w kontekście wybranych aspektów kulturowych XX stulecia*, „Copernican Journal of Finance & Accounting” 2012, nr 1.
- Bernatt M., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Bienkiewicz M., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu (CSR) jako narzędzie budowy przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, „Working Papers” 2008, nr 2.
- Mazur-Wierzbička E., *Z czym to się je, czyli CSR w pigułce*, w: *CSR a pokolenie Y. Materiały konferencyjne*, Stowarzyszenie Kreatywni dla Szczecina, Szczecin 2012.
- Poszewiecki A., *Kontrowersje wokół społecznej odpowiedzialności biznesu*, w: *Wpływ społecznej odpowiedzialności biznesu i etyki biznesu na zarządzanie przedsiębiorstwem*, P. Kulawczuk, A. Poszewiecki (red.), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2007.
- Sznajder M., *Korzyści z wdrożenia koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (z uwzględnieniem koncepcji interesariuszy)*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2013, nr 2.
- Wołoszyn J., Stawicka E., Ratajczak M., *Spoleczna odpowiedzialność małych i średnich przedsiębiorstw agrobiznesu z obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2012.
- Wójcik M., *Przyczynek do dyskusji na temat społecznej odpowiedzialności biznesu*, w: *Spoleczna odpowiedzialność biznesu jako źródło sukcesu w cyklu seminariów listopad 2008 – czerwiec 2009*, Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach, Katowice 2009.
- Zientara P., *Czy rzeczywiście potrzebujemy CSR?*, w: *Wpływ społecznej odpowiedzialności biznesu i etyki biznesu na zarządzanie przedsiębiorstwem*, P. Kulawczuk, A. Poszewiecki (red.), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2007.
- Zuzek D.K., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu a zrównoważony rozwój przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2012, nr 2.
- Żychlewicz M., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu jako strategia prowadzenia działalności polskich przedsiębiorstw*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11.

Streszczenie

Celem artykułu jest przybliżenie podstaw koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Niewątpliwie błędne jej rozumienie prowadzi do wielu nieporozumień. Koncepcja ta rodzi wiele pytań. Czy jest ona potrzebna przedsię-

biorstwom? Stanowi koszt czy inwestycję? Jakie korzyści odnoszą firmy ją wdrażające? Jakie są przyczyny wzrostu jej popularności w ostatnich latach? Kto ma rację: przeciwnicy czy zwolennicy? Artykuł jest próbą odpowiedzi na te pytania. Opracowanie prezentuje przegląd literatury.

Summary

Aim of this paper is to present the concept for corporate social responsibility. Undoubtedly it wrong understanding leads to many misunderstandings. This concept also raises many questions. Do you really need it companies? This cost or investment? What are the benefits of implementing it? What are the reasons for the rise in popularity in recent years? Who has the right opponents and supporters? This work is an attempt to answer those questions. The article has been moved by the topic of controversy aroused by the social responsibility of business. Article is a review of the literature.

Słowa kluczowe

Społeczna odpowiedzialność, przedsiębiorstwo, teoria interesariuszy.

Keywords

Social responsibility, enterprise, stakeholder theory.

Joseph D. Lewandowski

EDUKACJA, DOSKONAŁOŚĆ I REFLEKSYJNE POCZUCIE OBYWATELSKIE W WIEKU (DE)GLOBALIZACJI¹

I

Motto The Honors College, stanowiącego część University of Central Missouri brzmi: „Edukacja dla doskonałości”. Ale doskonałość, w jakim sensie i – szczególnie w naszym wieku pełnym ułomności wynikających z globalizacji i deglobalizacji – w jakim celu? Chciałbym rozważyć teoretyczne i praktyczne znaczenie tego motto oraz wynikające z niego pytanie o misję wyższego wykształcenia w świecie, który teraz wydaje się podlegać równoczesnej globalizacji oraz deglobalizacji na płaszczyznach ekonomicznej, politycznej i kulturowej. Moją podstawową tezę jest pogląd, że pomyślnie realizowane wykształcenie wyższe nie wyraża się jedynie w intelektualnych i materialnych osiągnięciach jednostek. Wykształcenie wyższe nie ogranicza się jedynie do kreowania wysoko wykwalifikowanych i dobrze prosperujących indywidualności, ale sięga znacznie głębiej – rzeczywista siła wyższego wykształcenia tkwi w jego potencjale sprzyjającym kooperatywnym nawykom krytycznych dociekań i działań niezbędnych dla demokratycznego stylu życia. Tego stylu, który w dzisiejszym świecie jest coraz bardziej zagrożony. Taka siła jest szczególnie istotna w chwili obecnej, kiedy liczne socjoekonomicznie zdyslokowane rzesze ludzi są pobudzane i w sensie ideologicznym zakrzepnięte wokół retoryki „globalnych elit”. Przez to określenie rozumiem takie indywidualności, jak Silvio Berlusconi, Viktor Orban i Donald Trump. Te elity i ich sukcesy – wśród globalnie wydziedziczonych – są w rzeczywistości dość paradoksalne. Ekonomiczne i polityczne sukcesy globalnych elit zależą właśnie od sił demokracji i globalizacji, z którymi – w imię „zwykłego człowieka” – ciągle wojują. Jednakże – bądźmy dokładni – język i symbolika globalnego elitaryzmu to faktyczny antyelitarny populizm – toksyczna mieszanka nostalgii za utraconą homogeniczną kulturą przeszłości, polityki strachu przed „innymi” i brutalnego nacjonalizmu ekonomicznego.

¹ Przekład z angielskiego oryginału – dr inż. Andrzej Wilk, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Trzeba przyznać, że obecne dążenie do doskonałości nie dostarcza bezpośredniego, pojedynczego antidotum na tę toksyczną mieszankę. Jednakże z czasem może ono kultywować i wyposażyć jednostki ludzkie w „narzędzia poczucia obywatelskiego” potrzebne do wnikliwej analizy i krytyki – przeprowadzanej w sposób pokojowy, racjonalny i demokratyczny – antyelitarnej populistycznej retoryki i inicjatyw politycznych globalnych elit. W tym miejscu muszę podkreślić, że moje opinie o związku między wyższym wykształceniem a elitaryzmem są sprzeczne z obiegowym poglądem. W rzeczywistości to nie szkolnictwo wyższe stwarza ryzyko „wyprodukowania” elit. Wręcz przeciwnie. Szkolnictwo wyższe jest najbardziej predystynowane do ukształtowania tego typu obywateli, którzy są zdolni poskromić dzisiejsze elity globalne.

Edukacja dla doskonałości pociąga za sobą – w mojej ocenie – kultywowanie formy zaangażowanego poczucia obywatelskiego, które jest warunkiem koniecznym demokratycznej koegzystencji w dzisiejszym świecie. Formę tę nazywam „refleksyjnym poczuciem obywatelskim”. „Refleksyjność” jest tutaj formą praktycznego rozsądku, w którym ludzie ukazują, normatywnie optymalizują i zmieniają warunki z jednej strony umożliwiające, a z drugiej ograniczające myśli i działania. „Poczucie obywatelskie” to pojęcie, którego tutaj używam w szerokim sensie socjologicznym do opisu jednostek połączonych wspólnym zaangażowaniem i związanymi z nim praktykami zakotwiczonymi we wzajemnym uznaniu i kooperacji społecznej.

Rozpaczę po prostu od podkreślenia unikatowych społecznych wymiarów każdej formy edukacyjnej, która pretenduje do „doskonałości” Rzeczywiście, wśród wielu czynników, które czynią edukację doskonałą, jest zrozumienie, że dochodzenie do indywidualnych studenckich osiągnięć jest jedynie częścią doświadczenia edukacyjnego. Aby osiągnąć doskonałość w edukacji, musimy uchwycić i udoskonalić metody, dzięki którym proces edukacyjny staje się głęboko społecznym przedsięwzięciem. W autentycznie doskonałym uniwersyteckim audytorium, sali wykładowej lub laboratorium studenci poznają nie tylko fakty, teorie i idee. Doświadczenie edukacyjne jest wysoce zaangażowaną formą refleksyjnej społecznej kooperacji. Studenci uczą się razem z innymi i od innych. To samo dotyczy zresztą wykładowców. W ten sposób zaczynają oni kultywować wspólne metody wzajemnego oddziaływania, które dalece wykraczają poza poszczególne konteksty edukacyjne i stanowią głęboko osadzoną ośnowę kształtowania demokratycznego stylu życia.

II

Blżej rozpatrywana doskonałość w edukacji dotyczy – w moim przekonaniu – kultywowania trzech podstawowych nawyków społecznie zaangażowanych dociekań: przyjmowania perspektywy, deliberowania i eksperymentowania, kluczowych

dla zachowania żywej kultury demokratycznej. Chciałbym bliżej scharakteryzować kolejno każdy z tych nawyków.

Nietrudno zauważyć, że edukacja wymaga osiągnięcia biegłości w sztuce spoglądania z różnych perspektyw. Najogólniej biorąc, w każdym autentycznym procesie uczenia się zrozumienie faktów, teorii lub idei nieuchronnie wymaga uwzględnienia perspektywy i kontekstu innych ludzi. Ponieważ wiedza – podobnie jak prawda – nie spada z nieba, używając określenia Foucaulta, można powiedzieć, że wiedza i prawda to rzeczy z tego świata. Są one kreowane przez twórców ze świata naturalnego. Ucząc się uwzględniania różnych punktów widzenia, których nie podzielają, studenci i wykładowcy z konieczności uczą się wychodzenia „poza siebie” i „zanurzania się” – chociażby częściowo – w tym, co stanowi wiedzę i prawdę w światopoglądach innych ludzi. Nie trzeba dodawać, że ten rodzaj kompetencji spoglądania z wielu perspektyw w dzisiejszym świecie ma kluczowe znaczenie. Nabywając wysoce refleksyjny nawyk dociekania z kilku perspektyw, studenci rozszerzają zasięg własnych horyzontów intelektualnych i moralnych oraz dochodzą do głębszego rozumienia intelektualnych i moralnych horyzontów innych ludzi, a także uświadamiają sobie złożoność kontekstów, w których wszystkie ludzkie perspektywy są osadzone. W tym procesie ideologicznie zamrożona nostalgia za utraconą socjokulturową jednorodnością (homogenicznością), jaką można znaleźć w retoryce Trumpa o „uczynieniu Ameryki znów wielką”, topnieje w wyniku wnikliwej analizy przeprowadzonej z wielu perspektyw. Używając mniej metaforycznych określeń, można powiedzieć, że wieloperspektywiczne dociekania podnoszą zdolność do wzajemnego zrozumienia i empatii studentów jako członków różnych stowarzyszeń i wspólnot. W tym sensie poznawcze walory przyjmowania odmiennych perspektyw i etyczna wartość zdolności do empatii praktycznie splatają się w sali wykładowej i poza nią, w zglobalizowanym świecie, gdzie punkty widzenia są nieuchronnie zróżnicowane, a często się zderzają. Naturalnie znacznie więcej można by powiedzieć o tym, co studenci zyskują w autentycznie doskonałym doświadczeniu edukacyjnym. Przyjmowanie perspektyw jest niezbędne, ale niewystarczające. Studenci muszą nauczyć się ewaluacji i wnikliwego analizowania tego, co zdołali zrozumieć i okazywać empatię w procesie przyjmowania perspektyw przez innych.

Następnie studenci muszą nauczyć się, jak deliberować z innymi o tym, co liczy się jako wiedza i prawda. Deliberowanie to po prostu nazwa dla wzajemnej wymiany przemyśleń między ludźmi. To dialog nastawiony na argumenty i uzasadnienia. Nauka deliberowania to uczenie się, jak mówić i słuchać innych w sposób krytyczny, ale niewymuszający; jak uznawać i respektować, ale równocześnie skłaniać innych, aby wyjaśniali i uzasadniali swój punkt widzenia. Nabycie deliberujących sposobów myślenia i interakcji jest warunkiem niezbędnym dla racjonalnej

krytyki poszczególnych perspektyw. Jest też warunkiem decydującym o pokojowej transformacji społeczeństwa, a tym samym nieodzownym mechanizmem przemiany bez stosowania przemocy w każdej demokracji, która na to miano zasługuje. W amerykańskim kontekście można wskazać deliberacyjną potęgę dialogu w Ruchu Praw Obywatelskich, gdzie argumenty o ocenie istot ludzkich na podstawie „cech charakteru”, a nie „koloru skóry” wykazały to, co filozof Juergen Habermas słusznie nazwał niesiłową siłą lepszego argumentu. Ostatnio w USA należy wspomnieć ewidentny brak deliberowania podczas niedawnych tragicznych wydarzeń w Charlottesville w Wirginii.

Z pewnością deliberacje mogą i ulegają zeszywnieniu, stagnacji lub też cierpią na niedostatek rozumowania i argumentacji nacechowanej wyobraźnią. I dlatego właśnie doskonałość w edukacji oznacza uznanie ważności eksperymentowania. Eksperymentowanie w najszerszym sensie powinno być rozumiane jako relacja między kreatywnością a jej ograniczeniami. Kiedy istoty ludzkie uczą się eksperymentowania – z hipotezą lub mieszaniną chemiczną czy też z kawałkiem gliny, to uczą się stosować innowacje w obrębie określonego zestawu parametrów. W naukach ścisłych takie parametry są znane jako metody, w sztuce zazwyczaj przybierają formę gatunków. Ponadto eksperymentowanie pociąga za sobą zdolność „myślenia poza tunelem”, a także odwagę tworzenia nowych ograniczeń i lepszych struktur. Nie będzie przesadą powiedzieć, że ta zdolność wraz z umiejętnością poszukiwania kreatywności w obrębie ograniczeń jest kluczowa nie tylko dla doskonałości w szkolnictwie wyższym, ale również dla kultywowania refleksyjnego korzystania z rozsądku i kultury demokratycznej. Ponieważ na wiele sposobów sama demokracja to ciągły społeczny eksperyment – jak osiągnąć maksimum swobód i rzetelności w obrębie minimalnych i akceptowanych ograniczeń. Istotny rozkwit demokratycznego stylu życia w niemałym stopniu zależy od kultywowania wspólnoty refleksyjnych obywateli.

III

Próby adekwatnego wyjaśnienia refleksyjności to obiekt moich badań w ciągu ostatnich dwu dekad. Byłem zainspirowany pracą Pierre’a Bourdieu, a równocześnie krytycznie do niej nastawiony. W moich wczesnych pracach badawczych i dydaktycznych w dziedzinie filozofii nauk społecznych wypowiadałem się za hermeneutycznym sensem refleksyjności. Zawsze byłem zdania, że interpretacja stanowi istotę wyjaśniania sytuacji, wierzeń, norm i praktyk. Nazwałem to „tematycznym osadzeniem” W refleksyjnej praktyce interpretacja naturalnie jest zawsze wielowarstwowa i wielokontekstualna. W istocie tematyczne osadzenie wymaga, aby jednostki ludzkie przyjmowały wysoce refleksyjną postawę obserwatora-uczestnika

w odniesieniu do ich perspektyw, perspektyw innych osób oraz kontekstów, w których te perspektywy są umiejscowione. W ten sposób refleksyjne tematyczne osadzenie może uczynić to, co pospolite – egzotycznym, a egzotyczne – pospolitym, w taki sposób, że spowoduje niszczycielski wgląd w przyjmowaną za oczywistą naturę poszczególnych perspektyw i złożonych kontekstów, które ożywiają, a czasem deformują te perspektywy i konteksty. Tak więc refleksyjność ma nie tylko wartość poznawczą, ale również, jak sądzi Pierre Bourdieu, „umożliwia bardziej odpowiedzialną politykę”². Zaiste trudno sobie wyobrazić donioślejsze zadanie, przed którym stoi dzisiaj szkolnictwo wyższe. Praktyka demokratycznie odpowiedzialnej polityki zależy w niemałym stopniu od przedstawicieli refleksyjnie ukazujących perspektywy, konteksty i warunki materialne, w których oni i inni są osadzeni. Dlatego też w moich seminariach i dociekaniach uporczywie badałem i badam krytyczną moc refleksyjności. Sprawdziłem zastosowanie refleksyjności w bardzo wielu dyskusjach opartych na danych empirycznych, dotyczących w szczególności globalizacji, demokratyzacji, kultur miejskich, formowania kapitału społecznego, a nawet boksu. Badałem, jak osadzenie jest refleksyjnie tematyczne w takich procesach, lokalizacjach i praktykach. Starłem się zademonstrować moim studentom, jak istoty ludzkie nie tylko interpretują świat, w którym żyją, ale również ciągle go krytykują i przekształcają – nie jako uczestnicy protestów przekrzykujący swoich oponentów, ale raczej jako refleksyjni obywatele.

Obecnie z pewnością refleksyjne poczucie obywatelskie może – a często musi – być swego rodzaju improwizowaną praktyką. Dzieje się tak dlatego, że w historii ludzkości występują unikatowe konteksty i okresy, gdy muszą być ukształtowane w zupełnie nowe zestawy ograniczeń, gdy – zgodnie z porzekadłem – statek trzeba naprawiać w czasie rejsu. W rzeczywistości w obecnym kontekście nie trzeba sięgać dalej niż rewolucje i transformacje postsocjalizmu w „Nowej Europie” lub też nadchodzące ekonomiczne, polityczne i społeczne wyzwania pojawiające się przed Unią Europejską. Można słusznie stwierdzić, że rewolucje polityczne bądź ekonomiczne zmierzają do przekonstruowania istniejących ograniczeń. Pomyślnie transformacje zazwyczaj wymagają zaimprovizowanego tworzenia i przestrzegania nowych ograniczeń.

W sposób pogłębiony rozwijanie i rewidowanie istniejących ograniczeń, które konstytuują Unię Europejską, stanowi przykład praktyki refleksyjnego poczucia obywatelskiego. Ustanawianie integrowanych demokracji, solidarności społecznej i gospodarki rynkowej przez granice – zarówno fizyczne, jak i kulturowe – pociąga za sobą tematyczne osadzanie w metodach, które nie tylko transformują istniejące konteksty ograniczeń, ale także sprzyjają wyłanianiu się zupełnie nowych. Umiejscowienie i przyswojenie takich innowacyjnych kontekstów zależy z kolei od

² P. Bourdieu, L. Wacquant, *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago 1992.

wysoce refleksyjnego poczucia obywatelskiego, takiego, które może i powinno być kultywowane w ośrodkach edukacyjnych w całej Europie.

Dla tworzenia zintegrowanych, transnarodowych i demokratycznych instytucji i gospodarek rynkowych, jakkolwiek byłyby skomplikowane i kwestionowane, potrzebne są fundamentalnie refleksyjne zabiegi zmierzające do stworzenia ograniczeń. Zintegrowane transnarodowe rynki i społeczne demokracje muszą być dostatecznie ograniczone, aby zapewniały efektywność i rzetelność, a równocześnie dostatecznie luźne, aby zapewniały maksimum wolności i innowacji. Przy tworzeniu zintegrowanych, transnarodowych, działających na zasadach rynkowych demokracji refleksyjne wykorzystanie rozsądku zmierza do zaprojektowania i spowodowania takiego rodzaju zakorzenienia, w którym jest możliwe stałe refleksyjne zorientowanie na ograniczenia.

Oczywiście w dzisiejszej Europie – jak wiemy – istnieją poważne napięcia odnoszące się do ograniczeń Unii Europejskiej. Zobaczymy, czy pojawi się dostatecznie zaangażowane poczucie obywatelskie w celu zmodyfikowania istniejących ograniczeń na rzecz maksymalnego rozkwitu w europejskim kontekście, czy też wręcz przeciwnie – na płaszczyźnie polityki i regulacji uzyskają przewagę propagowany przez europejskie elity nacjonalizm ekonomiczny i kulturowy oraz polityka oparta na różnicowaniu przyjaciół – wrogów.

IV

Na koniec chciałbym pokrótce podsumować refleksje. Potęga wyższego wykształcenia przejawia się najpełniej w nabywaniu nawyków współpracy, które są nie tylko kompatybilne z demokratycznym stylem życia, ale również – głębiej – z normatywnymi warunkami tego życia. Innymi słowami, dążenie do doskonałości w edukacji dotyczy nie tyle „produkowania” elit, ile raczej kształtowania refleksyjnych obywateli zdolnych w sensie intelektualnym, społecznym i moralnym do krytykowania i transformowania świata, który staje się coraz bardziej wrogi wskutek zdeformowanej retoryki globalnych elit. Połączone ze sobą uwzględnianie różnych perspektyw, deliberacje i eksperymentowanie tworzą wysoce zaangażowane formy refleksyjnej społecznej kooperacji i krytyki. Raz wyostrzone i wdrożone do codziennej praktyki tego rodzaju nawyki nie są jedynie instrumentami i narzędziami badawczymi lub celem samym w sobie, ale raczej kolektywnymi i krytycznymi sposobami myślenia zaangażowanymi w pokojowe transformowanie świata. Z pewnością nie jest to małe zadanie. Ale jeśli mam rację co do demokratycznego potencjału osiągnięcia doskonałości w ośrodkach wyższego wykształcenia, to jest powód do nadziei, że studenci polscy będą odpowiednio przygotowani, aby sprostać temu wyzwaniu.

Bibliografia

Bourdieu P., Wacquant L., *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago 1992.

Streszczenie

Autor podkreśla, że rzeczywista siła wyższego wykształcenia tkwi w jego potencjale sprzyjającym kooperatywnym nawykom krytycznych dociekań i działań niezbędnych dla demokratycznego stylu życia, który w świecie dzisiejszym jest coraz bardziej zagrożony. Liczne socjoekonomicznie zdyslokowane rzesze ludzkie są pobudzane przez retorykę globalnych elit reprezentowanych m.in. przez Silvia Berlusconi, Viktora Orbana i Donalda Trumpa. Paradoxem jest, że ekonomiczne i polityczne sukcesy globalnych elit zależą od demokracji i globalizacji, które w imieniu „zwykłego człowieka” są przez te elity podważane. W rzeczywistości antyelitarny populizm jest toksyczną mieszanką nostalgii za utraconą homogeniczną kulturą, polityki strachu przed innymi i brutalnego nacjonalizmu ekonomicznego. Według autora doskonałość edukacji oznacza kultywowanie trzech społecznie zaangażowanych nawyków: przyjmowania perspektywy, deliberowania i eksperymentowania, kluczowych dla zachowania żywotnej kultury demokratycznej. W każdym autentycznym procesie edukacyjnym zrozumienie faktu, teorii lub idei wymaga uwzględnienia perspektyw i kontekstów innych ludzi. Deliberowanie to po prostu nazwa dla wzajemnej wymiany przemyśleń między jednostkami ludzkimi. Eksperymentowanie w najszerszym sensie powinno być rozumiane jako relacja pomiędzy kreatywnością a jej ograniczeniami. Poszukiwanie doskonałości w edukacji nie polega na kształtowaniu elit, ale raczej na kultywowaniu refleksyjnych obywateli, którzy w sensie intelektualnym, społecznym i moralnym są przygotowani do krytykowania i przekształcania świata, który uczyniła wrogim zdeformowana retoryka globalnych elit.

Summary

The author emphasized that the real power of higher education lies in its potential to foster cooperative habits of critical inquiry and action essential to a democratic way of life, that is increasingly under threat in today's world. Many socio-economically dislocated populaces are increasingly influenced by the rhetoric of „global elites” represented among others by Silvio Berlusconi, Viktor Orban and Donald Trump. It is paradoxical that the economic and political successes are dependent upon the very forces of democracy and globalization against which, in the name of the „common man” they continually rail. In fact anti-elite populism is

a toxic mixt of nostalgia for a lost homogenous cultural past, a politics of fear of „otherization” and crude economic nationalism.

According to the author the excellency of education means cultivating three core habits of engaged social inquiry – perspective – taking, deliberation and experimentation – crucial to the maintenance of a vibrant democratic culture. In any the genuine learning process, understanding a fact, theory or idea invariably involves taking up the perspectives and contexts of others.

Deliberation is simply another word for the open-ended give and take of reasons among individuals. Experimentation in the broadest sens should be understood simply as creativity vis-a-vis constraints. Persuing excellence in education is not about producing elites but rather cultivating the kind of reflexive citizens intellectually and socially and morally equipped to critisize and transform a world increasingly made hostile by the distorted rhetoric of global elites.

Słowa kluczowe

Globalizacja, demokracja, edukacja.

Keywords

Globalization, democracy, education.

Tomasz Telep

Monika Telep

ROZWÓJ LOKALNY W ŚWIADOMOŚCI MIESZKAŃCÓW GMINY

Samorząd to „samodzielne i niezależne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym przez określony organizm społeczny (związek osób, instytucję; osoby sprawujące takie funkcje)”¹. W odniesieniu do samorządu terytorialnego definicja ta zostaje poszerzona o rodzaj zadań wykonywanych przez określoną społeczność na rzecz własnego rozwoju. W wydawnictwach encyklopedycznych pojęcie samorządu terytorialnego obejmuje podmiot, tj. miejscową społeczność, oraz zadania tego podmiotu. Potwierdzają to wybrane definicje samorządu terytorialnego.

Spółeczność lokalna w kształtowaniu rozwoju lokalnego

Samorząd terytorialny to odrębny pod względem prawnym związek publiczno-prawny, odrębny majątkowo i prawnie, realizujący odrębne zadania i cele, dysponujący własnym budżetem².

Samorząd terytorialny to rodzaj samorządu obejmującego wszystkie osoby (obywateli), które mieszkają na terenie określonej jednostki podstawowego podziału terytorialnego. Jest podstawową, demokratyczną formą decentralizacji władzy wykonawczej; realizuje istotną część zadań publicznych określoną przez ustawy – ma wielostronne zadania w zakresie m.in. podnoszenia stanu gospodarczego, kulturalnego i zdrowotnego na danym terenie, wykonywane pod nadzorem właściwych organów państwowych w imieniu własnym (ma osobowość prawną) i na własną odpowiedzialność; posiada własny majątek i dochody³.

Przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku⁴ uznają gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Od 1999 roku samorząd terytorialny działa

¹ *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978.

² *Ilustrowana encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2006.

³ *Dekalog wiedzy*, t. 8, *Człowiek i społeczeństwo*, PWN, Warszawa 2008.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

na trzech szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego, tj. w gminie, powiecie i województwie. Powiat i województwo nie są instancją administracyjną w stosunku do gminy. Jednostka samorządu terytorialnego działa we własnym imieniu, czyli na własną korzyść i na własną odpowiedzialność, ponosząc wszelkie konsekwencje podejmowanych decyzji. Oznacza to, że społeczność lokalna zamieszkująca obszar jednostki samorządu terytorialnego jest najważniejszym elementem tej jednostki i to ona decyduje o wszystkich działaniach prowadzonych we wszystkich sferach życia. Wymaga to jednak wysokiego poziomu świadomości pozwalającej uwierzyć, że społeczność lokalna ma decydujący wpływ na rozwój własnej jednostki, a w efekcie końcowym – na poziom życia.

Zgodnie z założeniami ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁵ oraz ideą samorządności o poziomie rozwoju lokalnego decyduje społeczność określonej jednostki samorządowej. W Polsce jest to problem stosunkowo nowy, który pojawił się po transformacji ustrojowej w 1989 roku. Wcześniej świadomość społeczna była kształtowana przez ustrój totalitarny, w którym wszystkie decyzje odnoszące się do zagadnień politycznych, społecznych i gospodarczych były podejmowane przez władze centralne, bez możliwości jakiegokolwiek wpływu na nie ze strony społeczeństwa.

Ukształtowana przez lata świadomość o braku wpływu obywateli na własne losy jest mocno osadzona w głowach większości Polaków, co skutkuje małym zainteresowaniem działalnością samorządów, szczególnie możliwościami oddziaływania na poziom własnego życia. Mieszkańcy tkwią w przekonaniu, że nie są w stanie nic dla siebie zrobić. O wszystkim ma decydować władza, a obywatele są biernymi uczestnikami życia społecznego i gospodarczego. Nie podejmuje się skutecznych działań, które prowadziłyby do zmiany takich postaw, pozostawiając problem upływowi czasu. Są to niekorzystne zjawiska, pozbawiające obywateli aktywności w działaniach na rzecz rozwoju swoich małych ojczyzn, a przede wszystkim opóźniające ich rozwój. Potwierdzają to badania oceny postaw lokalnych społeczności w odniesieniu do zagadnień rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzono je metodą ankietową w trzech rodzajach gmin, tj. miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich, formułując pytania związane z tymi zagadnieniami. Na tej podstawie sformułowano wnioski pozwalające określić poziom zainteresowania społeczeństwa problemami rozwoju lokalnego oraz wskazać przyczyny istniejącego stanu rzeczy.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

Badanie opinii mieszkańców na temat działania samorządu terytorialnego

Celem procesu badawczego było poznanie opinii społeczności lokalnej na temat działania samorządu terytorialnego w jej miejscu zamieszkania. Posłużyły one do oceny świadomości obywateli oraz wyznaczenia kierunków i możliwości zwiększenia tej świadomości na rzecz lokalnego rozwoju.

Na przedmiot badań składają się: miejsce i zadania samorządu terytorialnego w systemie administracji państwowej, komunikacja między samorządem a mieszkańcami, wpływ społeczności lokalnej na działania samorządu na rzecz rozwoju gminy.

Obszar badań obejmuje:

- literaturę z dziedziny organizacji i zarządzania samorządu terytorialnego;
- dokumenty normatywne regulujące umocowanie i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w systemie administracji państwowej;
- opinie społeczności lokalnej na temat samorządu terytorialnego.

W procesie badawczym zastosowano metodę ankietową, technikę ankiety indywidualnej, a jako narzędzie badawcze – kwestionariusz ankiety eksperckiej, dobierając respondentów spośród mieszkańców gmin.

Ankieta została skonstruowana z uwzględnieniem problemów o charakterze szczegółowym i ogólnym w taki sposób, aby można było ocenić:

- znaczenie samorządu terytorialnego w procesie rozwoju gminy;
- stopień świadomości mieszkańców dotyczącej funkcjonowania samorządu;
- zakres wymiany informacji między urzędem gminy a mieszkańcami;
- poziom wpływu mieszkańców na działania samorządu.

Oto pytania ankiety:

1. W jakim stopniu zna Pan/Pani zadania gminy w zakresie kształtowania jej rozwoju (w pełni, częściowo, nie znam)?
2. W jakim stopniu zna Pan/Pani działania kształtujące rozwój gminy (w pełni, częściowo, nie znam)?
3. Z jakich źródeł dowiedział(a) się Pan/Pani o zadaniach gminy w kształtowaniu jej rozwoju (zebrania gminne, wydawnictwa gminy, ogłoszenia, inne – jakie, nie dowiedziałem się)?
4. Jak Pana/Pani zdaniem działania te są dobrane pod kątem rozwoju gminy (wystarczająco, częściowo, źle, nie wiem, nie ma związku)?
5. Z jakich źródeł informacyjnych dowiedział(a) się Pan/Pani o podjęciu działań na rzecz rozwoju gminy (zebrania, Internet, tablice ogłoszeń, wydawnictwa, inne – jakie, nie dowiedziałem się)?

6. Czy przed podaniem do publicznej wiadomości informacji o podjęciu działań na rzecz rozwoju gminy były one przedmiotem dyskusji z mieszkańcami? Jeśli tak, to w jakiej formie (nie, zebrania, rozmowy z radnymi, rozmowy z pracownikami urzędu gminy, inne – jakie, nie wiem)?
7. W jakim czasie przed ogłoszeniem decyzji o podjęciu działań na rzecz rozwoju gminy były one podane do wiadomości mieszkańców (rok i więcej, pół roku, trzy miesiące, miesiąc, nie podano)?
8. Czy działania na rzecz rozwoju gminy są przedmiotem dyskusji między mieszkańcami (często, rzadko, nie są)?
9. Czy Pana/Pani uwagi i propozycje zostały uwzględnione w planie zamierzeń na rzecz rozwoju gminy (tak, nie, nie zgłaszałem)?
10. W jakim stopniu Pana/Pani zdaniem mieszkańcy gminy mają wpływ na podejmowanie działań na rzecz rozwoju gminy (bardzo duży, duży, średni, mały, nie mają wpływu)?

Badania przeprowadzono w województwach mazowieckim i podkarpackim, w trzech rodzajach gmin: miejskiej, miejsko-wiejskiej i wiejskiej, w kilkunastoosobowych, przypadkowo dobranych grupach. Łącznie w badaniu brało udział 48 osób, w tym 22 kobiety i 26 mężczyzn. Ankietowani odnieśli się bardzo życzliwie do udziału w ankiecie. Na 50 kwestionariuszy zwrócono 48 (gmina wiejska – 22, miejsko-wiejska – 10, wiejska – 16). Wyniki badań analizowano według następujących kryteriów: płeć, rodzaj gminy, wiek, wykształcenie. Zestawiono je w tabelach 1–10.

Tabela 1. W jakim stopniu zna Pan/Pani zadania gminy w zakresie kształtowania jej rozwoju?

Kryterium		Odpowiedzi respondentów		
		W pełni	Częściowo	Nie znam
Płeć	Kobieta	4	9	9
	Mężczyzna	2	18	6
Rodzaj gminy	Miejska	4	12	6
	Miejsko-wiejska	2	3	5
	Wiejska	0	12	4
Wykształcenie	Podstawowe	0	2	0
	Zawodowe	0	2	2
	Średnie	4	13	5
	Wyższe	2	10	8
Wiek	25–40	2	16	6
	41–50	0	6	0
	51–60	2	2	4
	60+	2	3	5

Tabela 2. W jakim stopniu zna Pan/Pani działania kształtujące rozwój gminy?

Kryterium		Odpowiedzi respondentów		
		W pełni	Częściowo	Nie znam
Płeć	Kobieta	1	13	8
	Mężczyzna	0	17	9
Rodzaj gminy	Miejska	0	9	7
	Miejsko-wiejska	0	7	3
	Wiejska	1	14	7
Wykształcenie	Podstawowe	0	2	0
	Zawodowe	0	3	1
	Średnie	1	14	7
	Wyższe	0	11	9
Wiek	25–40	1	14	9
	41–50	0	4	2
	51–60	0	6	2
	60+	0	6	4

Tabela 3. Z jakich źródeł dowiedział(a) się Pan/Pani o zadaniach gminy w kształtowaniu jej rozwoju?*

Kryterium		Odpowiedzi respondentów				
		Zebrania	Wydawnictwa	Ogłoszenia	Nie dowiedział/am się	Inne
Płeć	Kobieta	3	2	5	8	5
	Mężczyzna	2	7	14	6	5
Rodzaj gminy	Miejska	0	2	7	4	6
	Miejsko-wiejska	0	1	0	7	3
	Wiejska	5	6	13	7	1
Wykształcenie	Podstawowe	0	0	2	1	0
	Zawodowe	0	0	1	3	0
	Średnie	5	5	6	5	4
	Wyższe	0	6	7	6	5
Wiek	25–40	3	6	10	6	10
	41–50	0	1	6	0	0
	51–60	1	2	5	2	0
	60+	1	0	4	5	0

* Podają dwa i więcej źródeł, nie będą się zgadzać sumy respondentów.

Tabela 4. Jak Pana/Pani zdaniem działania te są dobrane pod kątem rozwoju gminy?

Kryterium		Odpowiedzi respondentów				
		Wystarczająco	Częściowo	Źle	Nie wiem	Nie ma związku
Płeć	Kobieta	3	13	4	2	0
	Mężczyzna	2	21	2	0	1
Rodzaj gminy	Miejska	2	11	1	1	1
	Miejsko-wiejska	0	6	4	0	0
	Wiejska	3	17	1	1	0
Wykształcenie	Podstawowe	0	2	0	0	0
	Zawodowe	0	4	0	0	0
	Średnie	3	13	5	1	0
	Wyższe	2	15	1	1	1
Wiek	25–40	3	18	3	0	0
	41–50	1	5	0	0	0
	51–60	1	5	1	1	0
	60+	0	6	2	1	1

Tabela 5. Z jakich źródeł informacyjnych dowiedział(a) się Pan/Pani o podjęciu działań na rzecz rozwoju gminy?*

Kryterium		Odpowiedzi respondentów					
		Zebrania	Internet	Ogłoszenia	Wydawnictwa	Inne	Nie dowiedziałem/am się
Płeć	Kobieta	3	15	4	6	2	5
	Mężczyzna	3	3	8	6	1	3
Rodzaj gminy	Miejska	0	5	6	5	1	3
	Miejsko-wiejska	0	1	2	4	2	2
	Wiejska	6	13	4	3	0	3
Wykształcenie	Podstawowe	0	2	0	0	0	0
	Zawodowe	0	0	3	0	0	1
	Średnie	5	8	3	6	1	4
	Wyższe	1	7	6	3	2	2
Wiek	25–40	2	13	4	3	2	1
	41–50	2	3	2	2	0	1
	51–60	1	0	5	2	0	2
	60+	1	1	1	2	1	4

* Podają dwa i więcej źródeł, nie będą się zgadzać sumy respondentów.

Tabela 6. Czy przed podaniem do publicznej wiadomości informacji o podjęciu działań na rzecz rozwoju gminy były one przedmiotem dyskusji z mieszkańcami? Jeśli tak, to w jakiej formie?

Kryterium		Odpowiedzi respondentów					
		Nie były	Zebrania	Rozmowy z radnymi	Rozmowy z pracownikami urzędu gminy	Inne	Nie wiem
Płeć	Kobieta	8	5	4	5	0	0
	Mężczyzna	2	8	8	6	1	1
Rodzaj gminy	Miejska	2	5	2	5	1	1
	Miejsko-wiejska	2	2	4	2	0	0
	Wiejska	6	6	6	4	0	0
Wykształcenie	Podstawowe	1	1	0	0	0	0
	Zawodowe	2	0	0	2	0	0
	Średnie	3	8	8	3	0	0
	Wyższe	4	4	4	6	1	1
Wiek	25–40	2	5	8	8	1	0
	41–50	2	2	1	1	0	0
	51–60	1	1	2	1	0	1
	60+	3	5	1	1	0	0

Tabela 7. W jakim czasie przed ogłoszeniem decyzji o podjęciu działań na rzecz rozwoju gminy były one podane do wiadomości mieszkańców?

Kryterium		Odpowiedzi respondentów				
		Rok	Pół roku	3 miesiące	Miesiąc	Nie podano
Płeć	Kobieta	3	1	2	6	10
	Mężczyzna	1	14	6	2	3
Rodzaj gminy	Miejska	1	7	3	1	4
	Miejsko-wiejska	2	0	2	1	5
	Wiejska	1	8	3	6	4
Wykształcenie	Podstawowe	0	1	0	0	1
	Zawodowe	0	1	0	1	2
	Średnie	3	4	4	5	6
	Wyższe	1	9	4	2	4
Wiek	25–40	2	8	3	3	8
	41–50	0	3	3	0	0
	51–60	1	2	0	2	3
	60+	1	2	2	3	2

Tabela 8. Czy działania na rzecz rozwoju gminy są przedmiotem dyskusji między mieszkańcami?

Kryterium		Odpowiedzi respondentów		
		Często	Rzadko	Nie są
Płeć	Kobieta	5	12	5
	Mężczyzna	5	18	3
Rodzaj gminy	Miejska	3	12	1
	Miejsko-wiejska	1	6	3
	Wiejska	6	12	4
Wykształcenie	Podstawowe	0	1	1
	Zawodowe	1	1	2
	Średnie	6	12	4
	Wyższe	3	16	1
Wiek	25–40	6	14	4
	41–50	0	5	1
	51–60	2	6	0
	60+	2	5	3

Tabela 9. Czy Pana/Pani uwagi i propozycje zostały uwzględnione w planie zamierzeń na rzecz rozwoju gminy?

Kryterium		Odpowiedzi respondentów		
		Tak	Nie	Nie zgłaszałem/am
Płeć	Kobieta	0	4	18
	Mężczyzna	2	2	22
Rodzaj gminy	Miejska	0	0	16
	Miejsko-wiejska	0	1	9
	Wiejska	2	5	15
Wykształcenie	Podstawowe	0	1	1
	Zawodowe	0	2	2
	Średnie	2	2	18
	Wyższe	0	1	19
Wiek	25–40	1	2	21
	41–50	0	2	4
	51–60	0	1	7
	60+	1	1	8

Tabela 10. W jakim stopniu Pana/Pani zdaniem mieszkańcy gminy mają wpływ na podejmowanie działań na rzecz rozwoju gminy?

Kryterium		Odpowiedzi respondentów				
		Bardzo duży	Duży	Średni	Mały	Nie mają wpływu
Płeć	Kobieta	1	2	7	4	8
	Mężczyzna	0	3	7	15	1
Rodzaj gminy	Miejska	0	1	5	5	5
	Miejsko-wiejska	0	0	1	6	3
	Wiejska	1	4	8	8	1
Wykształcenie	Podstawowe	0	0	1	1	0
	Zawodowe	0	0	0	3	1
	Średnie	1	4	7	5	5
	Wyższe	0	1	6	10	3
Wiek	25–40	1	3	6	12	2
	41–50	0	1	2	2	1
	51–60	0	1	2	3	2
	60+	0	0	4	2	4

Odpowiedzi respondentów na każde pytanie ankietowe zestawiono w odniesieniu do kryteriów (płeć, rodzaj gminy, wykształcenie, wiek), uzyskując w ten sposób odwzorowanie stosunku wyodrębnionych grup społecznych do problemów zawartych w pytaniach ankietowych. Interpretację wyników i wnioski sformułowane na tej podstawie przedstawimy w kolejny artykule.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.Nr 78, poz. 783 ze zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

Literatura

Dekalog wiedzy, t. 8, *Człowiek i społeczeństwo*, PWN, Warszawa 2008.

Ilustrowana encyklopedia powszechna, Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2006.

Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania logiki formalnej i metodologii nauk*, PWN, Warszawa 1986.

Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, PWN, Wrocław–Warszawa 1976.

Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1978.

Streszczenie

W artykule zaprezentowano sposób podejścia do oceny zmian postrzegania przez społeczność problemów rozwoju lokalnego po utworzeniu samorządu terytorialnego. Dokonano tego metodą ankietową w trzech rodzajach gmin (miejskiej, miejsko-wiejskiej, wiejskiej), wyodrębniając kilka grup społecznych. Wyniki badań w poszczególnych grupach umożliwiają ocenę stosunku do zagadnień zawartych w pytaniach, odnoszących się do rozwoju lokalnego i związanego z tym poziomu życia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego.

Summary

The article presents a method of approach to the assessment of changes in the perception of the problems of local development by the community after the creation of territorial self-government. This was done using the questionnaire method in three types of municipalities (urban, urban-rural, rural), distinguishing several social groups. The results of the research in individual groups make it possible to assess the attitude to the issues included in the questions relating to local development and the associated living standards of the residents of local government units.

Słowa kluczowe

Samorząd, społeczność lokalna, rozwój, gmina.

Keywords

Local government, local community, development, commune.

Tomasz Telep – dr, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie.

Monika Telep – studentka, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy!

Wszystkie artykuły zamieszczane w kwartalniku „Przedsiębiorstwo Przyszłości” są recenzowane przez recenzentów naukowych, których listę ustala Komitet Redakcyjny. Listę stałych recenzentów publikujemy na stronie internetowej czasopisma: <http://www.uth.edu.pl/o-uczelni/dzialalnosc-naukowa/wydawnictwo/przedsiębiorstwo-przyszlosci>. W przypadku gdy tekst wymaga opinii specjalisty spoza grona stałych recenzentów ze względu na podejmowany temat lub z innych uzasadnionych powodów, Komitet Redakcyjny upoważnia redaktora naczelnego do powołania recenzenta zewnętrznego o wyróżniającym się dorobku naukowym lub wyróżniających się dokonaniach zawodowych w danej dziedzinie.

Opinia recenzenta jest wiążąca. Jeżeli Autor tekstu nie zgadza się z niezakwalifikowaniem tekstu do druku, przysługuje mu odwołanie do redaktora naczelnego bądź wskazanego przez niego zastępcy. Decyzja redaktora naczelnego albo upoważnionego zastępcy jest ostateczna i tekst artykułu nie podlega dalszej weryfikacji.

Informacje zamieszczane na stronach informacyjnych (kronika wydarzeń, komunikaty, pro memoria i podobne) nie wymagają recenzji. O ich umieszczeniu na stronach kwartalnika decyduje redaktor naczelny, upoważniony przez niego zastępca albo sekretarz redakcji.

Objętość proponowanych do druku tekstów nie powinna przekraczać 15 stron znormalizowanego maszynopisu. Przesyłane artykuły powinny zawierać bibliografię nieprzekraczającą 10 pozycji, streszczenie w języku polskim i angielskim, informację o Autorze oraz dane kontaktowe. Autor wyraża zgodę na publikację zarówno w formie drukowanej, jak i elektronicznej w internetowym wydaniu kwartalnika prezentowanym na podanej wyżej stronie. Wydawca nie przewiduje wypłaty honorariów za publikowane teksty.

Do druku kwalifikowane są wyłącznie teksty oryginalne w języku polskim, angielskim, rosyjskim, francuskim lub niemieckim. Dopuszczalne są przedruki artykułów, dokumentów itp., które redakcja poleca szczególnej uwadze Czytelników, z wyraźnym podaniem źródła, z którego materiały te pochodzą. Redakcja zastrzega możliwość zaproponowania Autorowi zmian tytułów, podtytułów i śródtytułów oraz poprawek stylistycznych. Artykuły przyjmowane są wyłącznie w formie elektronicznej (adres: wydawnictwo@uth.edu.pl).

Zapraszamy pracowników naukowych, doktorantów, studentów podejmujących próby samodzielnych poszukiwań naukowych, doświadczonych specjalistów – praktyków z zakresu nauk o bezpieczeństwie, zarządzania, ekonomii, nauk technicznych, socjologii, psychologii, prawa, filozofii i etyki, do publikowania na łamach kwartalnika.

Komitet Redakcyjny

Dear Readers!

All articles published in the quarterly „Enterprise of the Future” are reviewed by scientific reviewers appointed by the Editorial Council. The list of regular reviewers is published on the website: <http://www.uth.edu.pl/o-uczeln/dzialalnosc-naukowa/wydawnictwo/przedsiębiorstwo-przyszlosci>.

If a text, due to the subject or for any other justified reason, requires opinion from specialist not listed on our website the Editorial Council entitles the Editor to appoint an external reviewer with considerable scientific or professional experience in a given field.

The reviewer’s opinion is binding. If the author does not agree with the decision not to print the text they may appeal to the Editor or the appointed deputy. The Editor’s or the appointed deputy’s decision is final and the text is not subject to further verification.

Texts printed on the information pages (chronicle of events, announcements, pro memoria, etc.) do not require reviewing. The decision to print them is upon the Editor, the appointed deputy or the secretary.

The length of texts should not exceed 15 standard pages. The submitted articles ought to include bibliography of no more than 10 items, summary in Polish and English, information on the Author and contact data. Author expresses consent to publish both in printing and in the on-line edition of the quarterly published on our website (website address above). Authors are not entitled to any fee for the published texts.

The published texts must be originally written in Polish, English, Russian, French or German. We allow reprints of articles, documents, etc., with clearly specified source, specially recommended by the editorial staff to our readers. The editorial staff reserves the right to suggest alteration to the title, head titles and internal titles, as well as stylistic corrections. Articles may be submitted by e-mail only (address: wydawnictwo@uth.edu.pl).

We encourage academics, students pursuing individual scientific research, experienced specialists from the field of management and related fields such as economics, safety, technical sciences, sociology, psychology, law, philosophy and ethics to publish their articles in our quarterly.

Editorial Council