



PRZEDSIĘBIORSTWO przyszłości

Kwartalnik Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej

Numer 4(45) październik 2020, Rok wyd. XII

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

© 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)

Joseph D. Lewandowski (University of Central Missouri)

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

PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA W EUROPIE PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ (artykuł w języku angielskim)	
Andrzej Wilk	7

Bezpieczeństwo – dylematy, doświadczenia, propozycje PODSTAWY NORMATYWNE RUCHU OSOBOWEGO W STREFIE SCHENGEN

Stefan Korycki	11
----------------------	----

WSPÓLDZIAŁANIE PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ I POLICJI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Marcin Anszczak, Wojciech Bajęński	27
--	----

Teoria i praktyka zarządzania

ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI: PODSTAWY PRAWNE I PROCEDURY DOKONYWANIA WYDATKÓW	
Roman Polak	37

ZARZĄDZANIE SZCZĘŚCIEM PRACOWNIKÓW

Magdalena Ścigała	49
-------------------------	----

Raporty, analizy, sondaże

MIGRACJA A ROZWÓJ – DYLEMATY POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ 2020	
Anna Ciosek, Agnieszka Orłowska	63

Studenckie forum

KOMPETENCJE WŁADZY WYKONAWCZEJ W POLSCE W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	
Kamil Świć	84

PRZETARGI W ZAKRESIE TRANSPORTU PUBLICZNEGO W WARSZAWIE I GDAŃSKU

Dorota Józefacka	96
------------------------	----

CONTENTS

International Relations

SOME PROBLEMS OF THE EUROPEAN SECURITY AFTER WORLD WAR II

Andrzej Wilk7

Safety – Dilemmas, Experience, Proposals

ENORMATIVE BASICS OF PASSENGER TRAFFIC IN THE SCHENGEN AREA

Stefan Korycki11

COOPERATION OF THE STATE FIRE SERVICE AND THE POLICE IN CRISIS SITUATIONS

Marcin Anszczak, Wojciech Bajęński27

Management Theory and Practice

MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES: LAW BASICS AND EXPENDITURE PROCEDURES

Roman Polak37

MANAGING EMPLOYEE HAPPINESS

Magdalena Ścigała49

Reports, Analyzes, Surveys

MIGRATION AND DEVELOPMENT – DILEMMAS OF THE POLISH MIGRATION POLICY 2020

Anna Ciosek, Agnieszka Orłowska63

Student Forum

COMPETENCES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY IN POLAND IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY

Kamil Świć84

TENDERS FOR PUBLIC TRANSPORT IN WARSAW AND GDAŃSK

Dorota Józefacka96

Andrzej Wilk

SOME PROBLEMS OF THE EUROPEAN SECURITY AFTER WORLD WAR II

Basic problems of post-war Europe had been prejudged by the heads of the governments of the three great powers – USA, USSR and the UK at the conferences in Tehran (1943), Yalta (1945) and Potsdam (1945). Europe had been divided into zones of influence – Western and Eastern. In Potsdam it was envisaged that final settlement of frontiers and other important issues will take place later at a Peace Conference.

In 1945 in Western Europe the Soviet Union was looked upon as an ally and a heroic winner of WW II. Its policy towards Eastern Europe were not considered to be important. Western governments and societies were preoccupied with a possibility of re-birth of German aggressive militarism. On 4 March 1947 in Dunkirk between France and Great Britain the treaty on mutual defence against „any renewal of German aggression” was concluded. In the preambula to the treaty was a reference to the Treaties of Alliance and Mutual Assistance which France and Britain concluded a few years ago with the Soviet Union. The political situation was changed in 1948 after Soviet-backed communist take-over in Czechoslovakia.

On 17 March 1948 in Brussels was signed Treaty of Alliance between France, the UK, Belgium Holland and Luxemburg which obliged the countries to resist „any policy of aggression” including „renewal by Germany of a policy of aggression”. There was no reference to the treaties with the Soviet Union.

Further deterioration of political climate took place after the Berlin blockade involving the air-lift and Soviet pressure on Poland, which caused removal from a political position patriotic leader Władysław Gomułka.

On 1949 at Washington was signed the North Atlantic Treaty between the five signatories of the Brussels Treaty and also Italy, Norway, Denmark, Iceland, Portugal, the US and Canada. In 1951 Greece and Turkey joined in. The Treaty envisaged united efforts for collective defence. The Soviet Union regarded the Treaty as an evidence of aggressive intentions. After the transformation of occupied West Germany into the Federal Republic of Germany (FRG) the state became a member of NATO alliance. At first France and Britain accepted the end of occupation but not an independent German army. After the creation of the European Coal and Steel

Community attempts were made to set up European Defence Community (EDC). In May 1952 EDC Treaty was signed by France, Italy, FRG, Belgium, Holland and Luxemburg subject to ratification by their Parliaments. In August 1954 the Treaty was rejected by the French Parliament (against – 319, for – 274, abstentions – 43)¹.

EDC was rejected because of the French resistance against re-armament of Germany and the fear to dispel the chances of improving East-West relations, which after the Stalin's death (5 March 1953) became more peaceful.

In 1955 Warsaw Treaty Organization was created. It was supposed to be a counter-balance of NATO. Actually it became an instrument of the Soviet control over East European states: Poland, Czechoslovakia, German Democratic Republic, Romania and Bulgaria.

A new situation was created in 1956 by turbulent political changes in Poland and Hungary. When Hungarian prime minister Imre Nagy declared Hungary's withdrawal from Warsaw Treaty then took place a bloody Soviet military intervention and the execution of Nagy. There was the threat of a similar intervention in Poland. This was prevented by firm political pressure of Mao Zedong (Mao Tse-tung), the leader of the Communist Party of China, exerted on the Soviet leader Nikita Khrushchov². Mao was briefed on Polish problems by Edward Ochab, the leader of the Polish United Workers' Party during his visit to Beijing (Peking) in 1955.

In 1957 Polish Minister of Foreign Affairs, a socialist, Adam Rapacki proposed a Nuclear Free Zone in Central Europe covering Poland, Czechoslovakia, GDR and FRG. In Great Britain Hugh Gaitskell, the Labour Party's leader supported the Rapacki Plan which in his opinion should be supplemented by a conventional weapons' reduction in the Zone (disengagement). Reluctant consent of the Soviet Union on the Plan was motivated by desire to weaken position of FRG in NATO alliance. The Rapacki Plan would mean absence of nuclear weapons in FRG having army under NATO supervision.

Implementation of the Rapacki Plan would create favourable for European security belt of states: neutral Finland and Sweden, Nuclear Free Zone, neutral (since 1955) Austria and non-aligned Yugoslavia.

Unfortunately the Rapacki Plan was underestimated by Western states. Its real importance was understood later. During Vienna Talks on MBFR in 1975 a member of American delegation in a private conversation asked a Polish delegate about possibility to return to the Rapacki Plan. However after the Warsaw Pact invasion of Czechoslovakia in 1968, which consolidated the Soviet control of Eastern Europe it was not possible.

¹ K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, WSP TWP, Warszawa 2003, p. 155.

² See: J. Rowiński, *ChRL a wydarzenia październikowe 1956 r. w Polsce*, in: B. Góralczyk (ed.), *Polska – Chiny: wczoraj, dziś, jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

In 1970 Richard Nixon described the changes in the Soviet block in the following way: „Today, the nature of that (monolithic Communist world) has changed – the power of individual communist nations has grown, but international communist unity has been shattered. Once a unified block, its solidarity has been broken by the powerful forces of nationalism. The only times the Soviet Union has used the Red Army since the Second World War have been against its own allies”³.

As it is well-known a Conference on Peace Treaty with Germany after World War II – envisaged in Potsdam – did not take place. The Soviet leaders had wanted to find a substitute, which would confirm post-Yalta political order. Therefore they proposed to convene a European Conference on Security and Cooperation. The formula European conference implied absence the US. After serious negotiations the Conference has been called the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). Among its participants have been the United States and Canada, the great states deeply involved in European political, economic and military affairs. During the negotiations were recalled American and Canadian soldiers fighting for the liberation of Europe from German Nazis.

The US government accepted the concept of the Conference on the condition: the Soviet Union should agree with American proposal to start in Vienna talks on mutual and balanced force reductions in Central Europe (MBFR). Accepting the proposal the Soviets insisted that talks should be held in Helsinki. Americans replied that their delegation has been on way to Vienna. In the Helsinki Final Act adopted in 1976 were stipulated i.a. confidence building measures, notifications of manoeuvres and invitations of military observers of manoeuvres in neighbouring states.

CSCE started a number of consecutive conferences which led to the establishing in December 1994 of the permanent Organization on Security and Cooperation in Europe.

CSCE Process and MBFR Talks contributed to an improved understanding between West and East. They paved way for further changes. The radical changes were possible after the transformations of the East European states into liberal democracies – members of NATO (1999) and the European Union (2004).

Meanwhile new problems and hazards emerged: international terrorism, cyberattacks, illegall migration from the Middle East, Africa and Asia, the conflict between Ukraine and Russia. European security problems should be discussed and solved by joint efforts of the European states and their partners.

³ In: B. Burrows, Ch. Irwin, *The Security of Western Europe*, London 1972, p. 11.

Bibliography

Burrows B., Irwin Ch., *The Security of Western Europe*, London 1972.

Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, WSP TWP, Warszawa 2003.

Rowiński J., *ChRL a wydarzenia październikowe 1956 r. w Polsce*, in: B. Góralczyk (ed.), *Polska – Chiny: wczoraj, dziś, jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Streszczenie

Podstawowe problemy powojennej Europy zostały przesądzone przez szefów rządów trzech mocarstw – USA, ZSRR i Wielkiej Brytanii na konferencjach w Teheranie (1943), Jałcie (1945) i Poczdamie (1945). Podział Europy na strefy wpływów: zachodnią i wschodnią spowodował, że powstały dwa sojusze militarne, tj. NATO i Układ Warszawski. Zdeterminowało to politykę prowadzoną w Europie na kolejne dziesięciolecia.

Summary

The basic problems of post-war Europe were resolved by the heads of government of the three powers – the USA, the USSR and Great Britain at the Tehran (1943), Yalta (1945) and Potsdam (1945) conferences. The division of Europe into spheres of influence: western and eastern resulted in the formation of two military alliances, ie NATO and the Warsaw Pact. This determined the policy pursued in Europe for the next decades.

Słowa kluczowe

Bezpieczeństwo europejskie, NATO, plan Rapackiego.

Keywords

European security, NATO, Rapacki's plan.

Stefan Korycki

PODSTAWY NORMATYWNE RUCHU OSOBOWEGO W STREFIE SCHENGEN

Wprowadzenie

Po podpisaniu Traktatu z Lizbony¹ w 2007 roku (wszedł w życie w 2009 roku) Unia Europejska (UE) stała się organizacją międzynarodową o ujednoczonych strukturze instytucjonalnej, źródłach prawa pochodnego i mechanizmach decyzyjnych. W świetle art. 2 zmienionego Traktatu o Unii Europejskiej² Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Dalej stanowi się, że wymienione wartości są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności, jak też na równości kobiet i mężczyzn.

W art. 3 TUE postanawia się, że celem UE jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów (czyli wszystkich obywateli Unii). Unia m.in. zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu i imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Rozwiązania prawne układu z Schengen

Układ z Schengen został zawarty 14 czerwca 1985 roku³. Jest on podstawowym aktem prawnym regulującym kwestię stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych pomiędzy państwami-sygnatariuszami tego Układu. Umowę podpisało pięć państw: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg i Niemcy. W pierwszym okresie obowiązywania Układu wprowadzono ułatwienia prawne przy przekraczaniu granic przez osoby podróżujące między tymi państwami. W pełni swobod-

¹ Dz.Urz. UE 2007/C 306/1.

² Dz.Urz. UE 2012/C 326/01 (wersja skonsolidowana), dalej: „TUE”.

³ Dz.Urz. WE 2000/L 239/13.

ny przepływ osób wewnątrz tzw. strefy Schengen (bez przeprowadzania kontroli podróżujących) nastąpił w 1990 roku po podpisaniu Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 roku⁴. Warto zaznaczyć, że ów swobodny przepływ dotyczy wszystkich osób, które przekraczają granice wewnętrzne na obszarze objętym układem, niezależnie od obywatelstwa.

Strefą Schengen określanym jest obszar, w którego skład wchodzi terytoria 26 państw europejskich. Są to: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry i Włochy. Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria nie należą do UE, ale mają status państw stowarzyszonych stosujących postanowienia Układu z Schengen i Konwencji wykonawczej. Postanowienia te dotyczą m.in. ochrony granic zewnętrznych, ochrony danych osobowych obywateli strefy, wydawania wiz cudzoziemcom, współpracy służb policyjnych państw-sygnatariuszy oraz funkcjonowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), obecnie SIS II. Państwem członkowskim UE pozostającym poza strefą Schengen jest Irlandia. Oznacza to, że nie zrezygnowała ona z kontroli na granicach z innymi państwami członkowskimi UE, ale może stosować niektóre regulacje dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach kryminalnych. Ponadto Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Rumunia (należące do UE) starają się o przyłączenie do strefy.

Na mocy Konwencji wykonawczej przyjęto jednolite zasady kontroli na granicach zewnętrznych oraz wprowadzono tzw. środki wyrównawcze celem wyrównania „deficytu bezpieczeństwa” powstałego na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Spośród nich najważniejszymi są:

- ujednoczenie standardów kontroli na granicach zewnętrznych, w tym wymagań wizowych, jak też postępowania wobec obcokrajowców (art. 3–38);
- harmonizacja przepisów dotyczących polityki azylowej (art. 28–38);
- ścisła współpraca pomiędzy narodowymi służbami policyjnymi, przede wszystkim w zakresie pościgu i obserwacji transgranicznej (art. 39–47);
- współpraca sądowa i administracyjna, m.in. w zakresie ekstradycji oraz wykonywania wyroków w sprawach karnych (art. 59–69);
- jednolita polityka w zakresie zwalczania handlu narkotykami i innymi środkami odurzającymi, jak też kwestii posiadania, przewożenia i obrotu bronią palną oraz amunicją (art. 70–91);
- System Informacji Schengen, oznaczający wspólną bazę danych o osobach i przedmiotach umożliwiających ich identyfikację (art. 92–112).

⁴ Dz.Urz. WE 2000/L 239/19.

Vacatio legis Konwencji wykonawczej wynosiło pięć lat. Weszła ona w życie w 1995 roku. W 1997 roku na mocy traktatu amsterdamskiego została inkorporowana do systemu prawnego UE wraz z całym dorobkiem prawnym Schengen (tzw. *acquis* Schengen). Traktat amsterdamski wszedł w życie w maju 1999 roku (po dwóch latach od jego podpisania), co oznaczało, że przepisy dorobku Schengen są stosowane w ramach unijnego porządku prawnego. Dorobek Schengen jest zróżnicowany pod względem formy prawnej, składa się z Układu i Konwencji wykonawczej, protokołów akcesyjnych i porozumień do Układu z 1985 roku, porozumień wykonawczych z poszczególnymi państwami wraz z odnoszącymi się do nich Aktem końcowym i wspólnymi oświadczeniami, decyzji i oświadczeń przyjętych przez Komitet Wykonawczy, który został ustanowiony na podstawie Porozumienia wykonawczego z 1990 roku, a także aktów przyjętych przez organy, którym Komitet Wykonawczy udzielił kompetencji decyzyjnych dla wdrażania Porozumienia wykonawczego. Szacuje się, że akty obejmują łącznie około 3 tys. stron.

Polska droga do strefy Schengen

Pierwszych kroków na drodze Polski do Układu z Schengen należy upatrywać w okresie wstępnych rozmów dotyczących naszej akcesji do UE. Już wówczas Polska deklarowała, że wyraża gotowość wdrożenia całego wspólnotowego dorobku prawnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, włączając w to regulacje Schengen. Unijne standardy wymagały przede wszystkim wprowadzenia obowiązku wizowego dla obywateli 15 państw znajdujących się na tzw. czarnej liście UE, wobec których Polska stosowała ruch bezwizowy. Dostosowania do owych standardów wymagała infrastruktura graniczna (chodziło o wzmocnienie ochrony granic, głównie przez rozbudowę tej infrastruktury). Należało też odpowiednio przygotować polską administrację do skutecznego egzekwowania prawa unijnego, m.in. przez przyjęcie regulacji prawnych zapewniających osiągnięcie tego celu. Realizacja tych wszystkich przedsięwzięć miała podstawy w rządowych programach strategicznych, tj. Planie działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce oraz Strategii zintegrowanego zarządzania granicą. Akcesja Polski do UE oznaczała nasze uczestnictwo w unijnym obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Na podstawie traktatu akcesyjnego określającego warunki przystąpienia Polski do UE nasz kraj od dnia wejścia do Unii miał obowiązek stosowania przepisów dorobku prawnego Schengen I kategorii. Część przepisów weszła w życie później, na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej podjętej po sprawdzeniu, że w Polsce wdrożono stosowne regulacje prawne, a zobowiązania międzynarodowe wynikające z unormowań Schengen są właściwie realizowane. Podjęcie decyzji przez Radę mu-

siało być poprzedzone uzyskaniem odpowiedniej opinii Parlamentu Europejskiego. Takie postępowanie było zgodne z procedurami oceny i konsultacji Schengen.

Jak już wspomniano, w Polsce podstawowym dokumentem strategicznym dotyczącym wdrażania dorobku prawnego Schengen był Plan działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (Poland–Schengen Action Plan), który został przyjęty 15 sierpnia 2001 roku przez Komitet Integracji Europejskiej. Plan ten był corocznie aktualizowany, określał priorytety, instrumenty wdrażania dorobku Schengen w Polsce oraz terminy realizacji poszczególnych działań.

Drugi z wymienionych dokumentów: Strategia zintegrowanego zarządzania granicą odnosi się do kwestii zabezpieczenia przez Polskę jednego z najdłuższych odcinków wspólnej granicy zewnętrznej Unii (strefy Schengen). Warto wspomnieć, że Polska otrzymała z Funduszu Schengen na ten cel znaczącą pomoc finansową – około 313 mln euro.

Przekraczanie granic wewnętrznych

Zgodnie z art. 1 Konwencji wykonawczej przez granice wewnętrzne rozumie się wspólne granice lądowe państw-członków Układu, ich porty lotnicze przeznaczone do rejsów krajowych oraz ich porty morskie przeznaczone do regularnych połączeń promowych, wyłącznie z lub do innego portu na terytoriach tych państw (w strefie Schengen), bez zatrzymywania się w jakichkolwiek portach znajdujących się poza tymi terytoriami.

Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez poddawania przekraczających je osób jakiegokolwiek kontroli (art. 2 ust. 1). Przewidziane jest jednak zawieszenie stosowania tego przepisu ze względu na takie wartości, jak porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe. Wówczas państwo członkowskie, po konsultacji z innymi państwami członkowskimi strefy Schengen, może podjąć decyzję o wprowadzeniu na granicach wewnętrznych (przez ograniczony okres) krajowych kontroli granicznych. Jeżeli sytuacja kryzysowa pojawia się nagle, państwo pomija etap konsultacji i niezwłocznie podejmuje niezbędne środki, informując natychmiast o tym fakcie pozostałe państwa członkowskie.

Przekraczanie granic zewnętrznych

Granice zewnętrzne mogą być przekraczane jedynie na przejściach granicznych w czasie ściśle ustalonych godzin otwarcia. Konwencja przewiduje od tego wyjątki. Dotyczą one lokalnego ruchu granicznego oraz szczególnych kategorii żegluga morskiej, takich jak żegluga rekreacyjna i połowy przybrzeżne (art. 3 ust. 1).

Artykuł 5 Konwencji stanowi, że w wypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy cudzoziemcom można zezwolić na wjazd do strefy Schengen, jeżeli spełniają następujące warunki:

- cudzoziemcy ci posiadają ważne dokumenty upoważniające ich do przekroczenia granicy;
- mają ważną wizę, jeśli jest ona wymagana;
- przedstawiają (jeśli to konieczne) dokumenty uzasadniające cel oraz warunki zamierzonego pobytu oraz posiadają wystarczające środki utrzymania (lub są w stanie legalnie je zdobyć) na okres planowanego pobytu oraz na powrót do kraju pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego, w którym na pewno zostaną przyjęci, lub są w stanie nabyć takie środki legalnie;
- nie są oni osobami, wobec których wprowadzono wpis do celów odmowy wjazdu;
- nie są uważani za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego lub stosunków międzynarodowych którejkolwiek strony Układu z Schengen.

Cudzoziemcowi, który nie spełnia wszystkich wymienionych warunków, powinno się odmówić wjazdu do strefy Schengen. Konwencja przewiduje, że państwo członkowskie może odstąpić od tej zasady i zezwolić na wjazd cudzoziemcowi, ale tylko na swoje terytorium z przyczyn humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe. O zaistniałym fakcie powinny być poinformowane pozostałe państwa członkowskie.

W Konwencji postanawia się (art. 6 ust. 1), że ruch graniczny na granicach zewnętrznych podlega kontroli właściwych władz. Kontrole przeprowadza się w odniesieniu do terytoriów stron Układu z Schengen, zgodnie z jednolitymi zasadami, w zakresie uprawnień krajowych i zgodnie z prawem krajowym państwa-strony oraz z uwzględnieniem interesów wszystkich państw członkowskich. Konwencja (art. 6 ust. 2) owe jednolite zasady ustaliła następująco:

- a) kontrole osób obejmują sprawdzenie dokumentów podróży oraz innych warunków dotyczących wjazdu, pobytu, pracy oraz wyjazdu, jak też mają one na celu wykrywanie i zapobieganie zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego. Dotyczą one także pojazdów i przedmiotów znajdujących się w posiadaniu osób przekraczających granicę. Są przeprowadzane przez poszczególne państwa zgodnie z ich krajowym prawodawstwem, przede wszystkim gdy chodzi o rewizję;
- b) wszystkie osoby przechodzą co najmniej jedną taką kontrolę w celu ustalenia ich tożsamości na podstawie przedstawienia dokumentów podróży;
- c) cudzoziemcy przy wjeździe poddawani są dokładnej kontroli opisanej w lit. a);

- d) przy wyjeździe kontrole są przeprowadzane, jeśli wymaga tego interes stron Układu, zgodnie z postanowieniami dotyczącymi cudzoziemców, w celu wykrywania oraz zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego. Kontrole takie zawsze są przeprowadzane w odniesieniu do cudzoziemców;
- e) jeżeli w pewnych sytuacjach kontrole nie mogą być przeprowadzane (nie dotyczy to cudzoziemców), wówczas należy ustalić priorytety takich kontroli; postanawia się też, że w omawianej sytuacji kontrole przy wjeździe mają pierwszeństwo przed kontrolami przy wyjeździe.

Konwencja wykonawcza przewiduje wykorzystywanie przez właściwe władze (państwa) patroli mobilnych w celu nadzorowania granicy zewnętrznej między poszczególnymi przejściami granicznymi, a także w odniesieniu do przejść granicznych poza zwyczajnymi godzinami ich otwarcia. Ta forma nadzoru i sposób jej przeprowadzania mają zniechęcać potencjalnych amatorów obchodzenia kontroli przeprowadzanych na przejściach granicznych.

Zgodnie z art. 7 Konwencji członkowie strefy Schengen powinni udzielać sobie pomocy oraz ściśle współpracować w celu efektywnego prowadzenia kontroli i nadzoru. Przede wszystkim wymieniają wszelkie stosowne informacje, ujednolicią wskazówki udzielane organom odpowiedzialnym za kontrole, wspierają szkolenia swoich funkcjonariuszy pracujących na przejściach granicznych. Współpraca może polegać na wymianie oficerów łącznikowych.

Problematykę graniczną regulują w naszym kraju akty prawne różnej wagi. Z punktu widzenia tematu opracowania najistotniejsze znaczenie ma ustawa z 12 października 1990 roku o Straży Granicznej⁵ i wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 lipca 2019 roku w sprawie kontroli granicznej⁶. Rozporządzenie to określa szczegółowy tryb dokonywania kontroli granicznej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, poświadczania w dokumentach podróży przekroczenia granicy państwowej, wzory dokumentów wykorzystywanych w celu potwierdzenia wjazdu lub wyjazdu oraz poświadczających zatrzymanie dokumentu podczas kontroli granicznej, a także wzór pieczęci poświadczającej daty i miejsca przekroczenia granicy. W zakresie warunków dokonywania kontroli granicznej, uwzględniających formy kontroli granicznej, sposoby jej przeprowadzania i poświadczania w dokumentach uprawniających do przekraczania granicy państwowej, odwołuje się do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9 marca 2016 roku w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen)⁷.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 305 ze zm.

⁶ Dz.U. poz. 1336.

⁷ Dz.Urz. UE 2016/L 77/1.

W art. 8 tego kodeksu wymieniono czynności, które obejmuje odprawa graniczna osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich UE. Zgodnie z art. 9 ust. 1 odprawa graniczna na granicach zewnętrznych może zostać uproszczona w następstwie wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności, tj. w wypadku gdy niemożliwe do przewidzenia zdarzenia prowadzą do ruchu o takim natężeniu, że powoduje ono nadmierne wydłużenie czasu oczekiwania na przejściach granicznych, a wszystkie zasoby w zakresie personelu, wyposażenia i organizacji zostały wyczerpane. Taka sytuacja może wystąpić w sezonie turystycznym.

W zasadzie kontroli granicznej osób, towarów i środków transportu dokonuje się zgodnie z kolejnością zgłaszania się do kontroli. Wyjątki dotyczą:

- 1) członków grup ratowniczych i ekspertów, a także ich wyposażenia i środków pomocy;
- 2) członków załóg pojazdów straży pożarnej, sanitarnych oraz osób uczestniczących w akcjach ratowniczych;
- 3) autobusów w komunikacji międzynarodowej dokonujących regularnych przewozów osób;
- 4) środków transportu przewożących:
 - a) żywe zwierzęta, towary szybko psujące się, w szczególności świeże mleko i świeże produkty przetwórstwa mlecznego, świeże mięso i świeże produkty przetwórstwa mięsnego, świeże lub żywe ryby oraz świeże produkty przetwórstwa rybnego, owoce i warzywa, kwiaty cięte, a także krew, osocze i materiały biologiczne,
 - b) towary niebezpieczne,
 - c) pomoc humanitarną wynikającą z umów międzynarodowych oraz przyjętych zwyczajów (§ 6 ust. 1 rozporządzenia z 2 lipca 2019 roku).

Kontroli granicznej poza kolejnością można dokonać również w innych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, na wniosek osoby zainteresowanej, za zgodą wyrażoną ustnie lub pisemnie, każdorazowo, przez właściwego miejscowo komendanta placówki Straży Granicznej lub upoważnionego przez niego funkcjonariusza (§ 6 ust. 2 rozporządzenia z 2 lipca 2019 roku).

Potwierdzenie przekroczenia granicy zewnętrznej polega na zamieszczeniu w dokumencie podróży odbitki stempla kontroli granicznej. Obowiązek ostemplowania dotyczy dokumentów podróży obywateli państw trzecich, tj. osób niebędących obywatelami UE i niekorzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii. Stempla wjazdowego lub wyjazdowego nie zamieszcza się w:

- a) dokumentach podróży głów państw lub dygnitarzy, których przyjazd został oficjalnie zapowiedziany z wyprzedzeniem drogą dyplomatyczną;
- b) licencjach pilotów lub certyfikatach członków załogi samolotu;

- c) dokumentach podróży marynarzy, którzy przebywają na terytorium państwa członkowskiego tylko wtedy, kiedy przybija tam ich statek, i tylko na obszarze portu, do którego wchodzi ich statek;
- d) dokumentach podróży załogi i pasażerów statków wycieczkowych, którzy nie podlegają odprawie granicznej;
- e) dokumentach umożliwiającym przekraczanie granicy obywatelom Andory, Monako i San Marino;
- f) w dokumentach podróży załóg międzynarodowych pociągów pasażerskich i towarowych;
- g) w dokumentach podróży obywateli państw trzecich, którzy przedstawiają kartę pobytową (art. 11 kodeksu granicznego Schengen).

Zgodnie z art. 11 przywołanej już ustawy o Straży Granicznej funkcjonariusze tej formacji mają prawo do przeprowadzania kontroli osobistej:

- a) w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełniania czynu zabronionego pod groźbą kary;
- b) w celu znalezienia broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów mogących służyć do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
- c) w celu znalezienia przedmiotów, których użycie może spowodować naruszenie bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego;
- d) w celu znalezienia przedmiotów, których posiadanie jest zabronione, a także przedmiotów podlegających zajęciu na potrzeby wymienionych w ustawie innych postępowań;
- e) gdy jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa innych osób.

Szczegółowe zasady kontroli osobistej zostały opisane w art. 11aa wymienionej ustawy. Najważniejsze wśród nich to takie, że kontrola osobista powinna być wykonywana w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby kontrolowanej oraz w zakresie niezbędnym w danych okolicznościach do realizowania celu dokonywanej kontroli, a także że kontroli dokonuje osoba tej samej płci w miejscu niedostępnym w czasie dokonywania kontroli dla osób postronnych. Osoba kontrolowana może wnieść zażalenie do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia czynności, w terminie siedmiu dni od dokonania kontroli osobistej, w celu zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości jej dokonania.

Jeżeli kontrola graniczna w stosunku do osób przeprowadzana jest z zastosowaniem środków technicznych oraz psów służbowych, to sposób jej dokonywania nie może powodować zagrożenia dla życia lub zdrowia tych osób.

Osoby przekraczające granice mogą mieć przejrane (skontrolowane) bagaże, ale tylko w ich obecności. Czynności kontrolne odnoszą się też do sprawdzenia ładunku przemieszczanego przez granicę państwową. Można tego dokonać w miejscu składowania ładunku, podczas jego załadowania, rozładowania lub przełado-

wania, jak też w środku transportowym. Czynności przeprowadza się w obecności właściciela, posiadacza, przewoźnika, spedytora lub agenta morskiego.

Szczegółowe zasady odprawy granicznej dokonywanej na różnych rodzajach granic i w różnych środkach transportu wykorzystywanych do przekraczania przejść granicznych zastały zawarte w załączniku VI kodeksu granicznego Schengen. Przewiduje się też możliwość odstąpienia od kontroli granicznej lub dokonania jej w sposób ograniczony do przyjęcia zgłoszenia zamiaru przekroczenia granicy państwowej przez różne kategorie statków morskich lub powietrznych (§ 8 rozporządzenia z 2 lipca 2019 roku).

Kwestie wizowe

Jednym z podstawowych elementów wspólnej polityki w zakresie przepływu osób jest kwestia wiz. Chodzi tu o wize wymagane od obywateli państw trzecich. Strony Konwencji wykonawczej wprowadziły jednolitą wizę ważną w strefie Schengen. Wiza ta ma charakter krótkoterminowy, zezwala na pobyt nieprzekraczający trzech miesięcy (art. 10). Wiza jednolita może przyjąć dwojaką postać:

- być wizą uprawniającą do jednego lub więcej wjazdów, pod warunkiem że ani długość ciągłego pobytu, ani całkowita długość kolejnych pobytów nie przekraczają trzech miesięcy w ciągu każdego okresu sześciu miesięcy, liczonego od daty pierwszego wjazdu;
- być wizą tranzytową uprawniającą jej posiadacza do przejazdu przez terytoria państw strefy Schengen jednorazowo, dwukrotnie lub w wyjątkowych przypadkach wielokrotnie w drodze na terytorium państwa trzeciego, pod warunkiem że tranzyt taki nie przekracza pięciu dni (art. 11).

Wiza jednolita (uprawniająca do jednego lub wielu wjazdów) wydawana jest przez misje dyplomatyczne i urzędy konsularne państw-stron Układu. Przepisy Konwencji wykonawczej (art. 12 i 17) przewidują też przypadki, w których wydanie wizej podlega konsultacjom z władzami centralnymi państwa, w którym został złożony wniosek, a także w niektórych sytuacjach z władzami centralnymi innych państw-stron Układu z Schengen. Podmiotem odpowiedzialnym za wydanie wizej jednolitej jest w zasadzie państwo będące docelowym miejscem podróży. Jeżeli określenie docelowego miejsca podróży jest niemożliwe, wiza jest wydawana przez placówkę dyplomatyczną lub konsularną państwa pierwszego wjazdu.

Przepisy Konwencji regulują kwestie powiązań między wizami a dokumentami podróży. Wiza nie może zostać umieszczona w dokumencie podróży, którego ważność wygasa. Ponadto okres ważności dokumentu podróży powinien przekraczać okres ważności wizej, wraz z okresem przewidzianym na jej wykorzystanie. Chodzi o to, aby okres ten umożliwił cudzoziemcowi powrót do kraju pochodzenia

lub wjazd do państwa trzeciego. W sytuacji gdy dokument podróży jest uznany za nieważny przez jedno lub kilka państw członkowskich, zamiast wizy może zostać wydane zezwolenie o identycznej ważności (art. 14 ust. 2).

Oprócz wiz krótkoterminowych przewiduje się też wydawanie wiz długoterminowych (art. 18 Konwencji wykonawczej), zezwalających na pobyt przekraczający trzy miesiące; są one wizami krajowymi wydawanymi przez państwo członkowskie zgodnie z jego prawem wewnętrznym (krajowym). Wizy takie umożliwiają ich posiadaczom tranzyt przez terytoria innych państw członkowskich w celu przejazdu na terytorium państwa, które wydało wizę, chyba że osoby te nie spełniają warunków wjazdu, bo na przykład uważane są za zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek państwa członkowskiego lub znajdują się na krajowej liście wpisów do celów odmowy wjazdu państwa, przez którego terytorium zamierzają przejechać.

W rozdziale 4 Konwencji wykonawczej określono zasady regulujące przemieszczanie się cudzoziemców. Artykuł 19 stanowi, że legitymujący się wizami jednolitymi cudzoziemcy, którzy w sposób legalny wjechali na terytorium państwa-członka Układu z Schengen, mogą swobodnie przemieszczać się po terytoriach wszystkich państw tego Układu w okresie ważności wizy. Zasady tej nie stosuje się – co zrozumiałe – do cudzoziemców legitymujących się wizami, których ważność podlega ograniczeniu terytorialnemu. W podobnej sytuacji prawnej i faktycznej są cudzoziemcy niepodlegający obowiązkowi wizowemu. Mogą oni swobodnie przemieszczać się po strefie Schengen przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy w ciągu sześciu miesięcy od daty pierwszego wjazdu, pod warunkiem że spełniają warunki wjazdu (podobne jak przy wymaganiach wizowych, tzn. nie stanowią zagrożenia dla porządku publicznego itp.). Także cudzoziemcy legitymujący się ważnym dokumentem pobytowym (również na czas oznaczony) wydanym przez jedno z państw członkowskich, mogą na jego podstawie oraz ważnego dokumentu podróży swobodnie przemieszczać się przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy po terytoriach innych państw stron Układu.

Artykuł 22 Konwencji wykonawczej nakłada na cudzoziemców, którzy legalnie wjechali na terytorium jednego z państw członkowskich, obowiązek zgłoszenia się u właściwych władz tego państwa w ciągu trzech dni roboczych, licząc od dnia wjazdu. Obowiązek zgłoszeniowy dotyczy też cudzoziemców zamieszkujących na terytorium jednego państwa członkowskiego, którzy wjeżdżają na terytorium innego państwa-strony Układu.

Przepisy Konwencji regulują też sytuację, kiedy cudzoziemcy nie spełniają warunków do krótkoterminowego pobytu na terytorium określonego państwa lub przestali spełniać takie warunki. Wówczas powinni opuścić strefę Schengen (art. 23). W wypadku gdy nie opuścili terytorium określonego państwa dobrowolnie, muszą

zostać wydalenii z terytorium tego państwa, na którym zostali zatrzymani (zgodnie z prawem krajowym). Wydalenie następuje do ich krajów pochodzenia lub jakiegokolwiek innego państwa, w którym mogą zostać przyjęci. Uregulowania te nie uniemożliwiają zastosowania unormowań krajowych dotyczących prawa azylu.

Analizowane regulacje odnoszą się też do przewoźników przywożących cudzoziemców na granicę zewnętrzną drogą lotniczą, morską lub lądową, którym odmówiono wjazdu na terytorium jednego z państw strefy Schengen. W tym wypadku przewoźnik zobowiązany jest do niezwłocznego ponownego przejścia za nich odpowiedzialności, tzn. powinien przewieźć ich do państwa, z którego zostali oni przywiezieni, lub do państwa, które wydało im dokument podróży, na podstawie którego podróżują, lub do jakiegokolwiek państwa trzeciego, które ich na pewno przyjmie. Przepisy Konwencji (art. 27) przewidują obowiązek nakładania odpowiednich kar na wszelkie osoby (w tym przewoźników), które dla osiągnięcia korzyści majątkowych pomagają cudzoziemcom wjechać lub zamieszkać na terytorium jednego z państw strefy Schengen z naruszeniem przepisów w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców.

System Informacyjny Schengen

W Konwencji wykonawczej zawarto regulacje dotyczące Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) (tytuł IV, art. 92–119). Został on utworzony w celu utrzymania porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego i narodowego na terytoriach poszczególnych państw strefy Schengen oraz stosowania uregulowań Konwencji wykonawczej w zakresie przepływu osób na tych terytoriach, z wykorzystaniem informacji przekazywanych przez ten system. W SIS znalazły się kategorie danych dotyczące:

- osób, w przypadku których został wprowadzony wpis (chodzi o osoby, wobec których istniał wyraźny dowód, że osoba ta zamierzała popełnić przestępstwo lub popełniała liczne i poważne przestępstwa bądź na podstawie wcześniej popełnionych przestępstw istniało przypuszczenie, że osoba ta popełni przestępstwo w przyszłości);
- przedmiotów, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób lub utracone (chodziło o pojazdy silnikowe o pojemności silnika przekraczającej 50 cm³, przyczepy i naczepy o masie własnej przekraczającej 750 kg, broń palną, urzędowe blankiety, wydane dokumenty tożsamości – paszporty, dowody tożsamości, prawa jazdy, podejrzane banknoty).

System składał się z krajowych modułów państw członkowskich Układu oraz jednostki centralnej. Umożliwiał on organom wyznaczonym przez poszczególne państwa obszaru Schengen (za pomocą zautomatyzowanej procedury wyszukiwania)

dostęp do wpisów dotyczących osób i majątku w celach kontroli granicznej oraz innych kontroli policyjnych i celnych prowadzonych w określonym kraju zgodnie z prawem krajowym oraz w wypadku szczególnej kategorii wpisów (np. w związku z odmową wjazdu, deportacją ze względu na zagrożenie porządku publicznego czy bezpieczeństwa narodowego ze strony cudzoziemca) – w celach wydania wiz, dokumentów pobytowych i stosowania przepisów prawnych o cudzoziemcach w zakresie określonym przez Konwencję wykonawczą.

Włączenie do SIS kolejnych państw (w związku z rozszerzeniem UE) wymusiło stworzenie nowego, unowocześnionego Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji – SIS II. Dotychczasowa infrastruktura techniczna SIS bowiem uniemożliwiała przetwarzanie ogromnej ilości danych. Podstawą utworzenia SIS II są dwa akty prawne wydane na podstawie tytułu VI TUE, tj. rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)⁸ i decyzja Rady 2007/533/WSiSW z 12 czerwca 2007 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)⁹. Rozporządzenie i decyzja zastąpiły art. 92–119 Konwencji wykonawczej oraz decyzje i deklaracje Komitetu Wykonawczego Schengen dotyczące SIS. Należy zauważyć, że zmiany nie obejmują celu działania systemu, tj. zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, w tym utrzymywania bezpieczeństwa publicznego oraz porządku publicznego oraz zagwarantowania bezpieczeństwa na terytorium państw członkowskich, a także stosowania postanowień tytułu IV części trzeciej Traktatu UE odnoszących się do przepływu osób na terytorium państw członkowskich.

Państwa uczestniczące w SIS musiały dokonać zmian we własnych regulacjach prawnych. W 2010 roku Polska dokonała stosownych zmian w ustawie z 24 sierpnia 2007 roku o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym¹⁰. Ustawa w tym kształcie całościowo reguluje zasady i sposób realizacji udziału w SIS II.

SIS II funkcjonuje od 9 kwietnia 2013 roku¹¹. Składa się z:

- systemu centralnego, złożonego z następujących elementów:
 - funkcji wsparcia technicznego (CS-SIS) zawierającej bazę danych SIS II,
 - jednorodnego interfejsu krajowego (NI-SIS);

⁸ Dz.Urz. UE 2006/L 381/4.

⁹ Dz.Urz. UE 2007/L 205/63.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1844 ze zm.

¹¹ Decyzja Rady z 7 marca 2013 r. ustalająca datę rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (2013/158/UE), Dz.Urz. UE 2013/L 87/10.

- systemu krajowego (N.SIS II) w każdym państwie członkowskim, składającego się z krajowych systemów danych, które łączą się z centralnym SIS II. N.SIS II może zawierać plik danych (kopię krajową) zawierający pełną lub częściową kopię bazy danych SIS II;
- infrastruktury łączności pomiędzy CS-SIS a NI-SIS, dzięki której dane SIS II mogą być przekazywane przez przeznaczoną do tego zaszyfrowaną sieć wirtualną i wymieniane między biurami SIRENE (organami zapewniającymi wymianę informacji uzupełniających oraz koordynującymi weryfikację jakości informacji wprowadzanych do SIS II).

Dane w SIS II wpisuje się, aktualizuje, usuwa i wyszukuje za pośrednictwem systemów krajowych. Automatyczne wyszukiwanie prowadzone jest w kopii krajowej. Przegląd plików danych zawartych w N.SIS II innych państw członkowskich jest niemożliwy.

System centralny wykonuje funkcje nadzorcze i administracyjne; mieści się w Strasburgu, we Francji. Rezerwowy system centralny przejmuje wszystkie funkcje głównego CS-SIS w razie jego awarii; znajduje się w Sankt Johann im Pongau, w Austrii. CS-SIS zapewnia usługi konieczne do wprowadzania i przetwarzania danych SIS II, w tym do prowadzenia wyszukiwań w bazie danych SIS II. CS-SIS zapewnia państwom członkowskim korzystającym z kopii krajowej:

- aktualizację kopii krajowych w trybie bezpośrednim (online);
- synchronizację i spójność kopii krajowych z bazą danych SIS II;
- czynności związane z inicjalizacją i odtwarzaniem kopii krajowych.

Koszty budowy, eksploatacji i utrzymania systemu centralnego SIS II oraz infrastruktury łączności są pokrywane z budżetu ogólnego UE, natomiast systemów krajowych – przez poszczególne państwa.

Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 i decyzja Rady 2007/533/WSiSW określają warunki i procedury dokonywania oraz przetwarzania wpisów w SIS II odnoszących się do: obywateli państw trzecich, wymiany informacji uzupełniających i danych dodatkowych w celu odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt na terytorium państw członkowskich, a także do osób i przedmiotów oraz wymiany informacji uzupełniających i danych dodatkowych w celach związanych ze współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych. Tak więc dane gromadzone w SIS II dzielą się na dwie kategorie: dotyczące osób, w odniesieniu do których został wprowadzony wpis, oraz przedmiotów wymienionych w art. 36 i 38 decyzji Rady 2007/533/WSiSW (m.in. pojazdy silnikowe o pojemności skokowej przekraczającej 50 cm³, jednostki pływające, statki powietrzne, przyczepy i naczepy, broń palna, skradzione, przywłaszczone, utracone lub unieważnione: blankiety dokumentów urzędowych, dokumenty tożsamości, dowody i tablice rejestracyjne pojazdów, papiery wartościowe i środki płatnicze, a także banknoty o spisanych numerach).

Informacje zawarte we wpisach dotyczących osób mogą zawierać tylko następujące dane: nazwisko i imiona (również rodowe i poprzednio używane), pseudonimy, wszelkie szczególne, obiektywne cechy fizyczne niepodlegające zmianom, miejsce i datę urodzenia, płeć, fotografie, odciski palców, obywatelstwo, informację, czy dana osoba jest uzbrojona, agresywna lub czy jest uciekinierem, powód wpisu, organ dokonujący wpisu, odesłanie do decyzji będącej powodem wpisu, działania, jakie należy podjąć, odsyłacz lub odsyłacze do innych wpisów dokonanych w SIS II, rodzaj przestępstwa.

Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 stanowi, że w przypadku cudzoziemców wpis do celów odmowy wjazdu wprowadza się na podstawie wpisu krajowego wynikającego z decyzji podjętych przez właściwe krajowe organy administracyjne lub sądy. Decyzje te mogą być uzasadnione zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jakie może stwarzać obecność cudzoziemca na terytorium określonego państwa. Sytuacja taka może wystąpić w szczególności w przypadku:

- cudzoziemca, który został skazany za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej roku;
- cudzoziemca, wobec którego istnieją uzasadnione powody, by sądzić, że popełnił poważne przestępstwa, lub co do którego istnieją poważne przesłanki, by sądzić, że zamierza on takie przestępstwa popełnić na terytorium państwa członkowskiego.

Zgodnie z decyzją Rady 2007/533/WSiSW w SIS II gromadzone są wpisy dotyczące: osób poszukiwanych w celu aresztowania ich i wydania lub ekstradycji, osób zaginionych, osób, których obecność jest wymagana do celów procedury sądowej, oraz osób lub przedmiotów wprowadzane w celu przeprowadzania kontroli niejawnych lub kontroli szczególnych.

W odniesieniu do wpisów dotyczących osób poszukiwanych w celach ekstradycyjnych, osób zaginionych, osób lub przedmiotów wprowadzanych w celu przeprowadzania kontroli niejawnych lub kontroli szczególnych państwo członkowskie może zażądać umieszczenia przy wpisie znacznika wskazującego, że działanie, które należy podjąć na podstawie wpisu, nie będzie podjęte na terytorium tego państwa, jeżeli uważa, że wykonanie czynności wymaganych we wpisie jest niezgodne z jego prawem krajowym, jego zobowiązaniami międzynarodowymi lub podstawowymi interesami narodowymi. Znacznik jest dodawany przez biuro SIRENE państwa członkowskiego, które dokonało wpisu. Warto zauważyć, że w tym wypadku państwo może odwoływać się nie tylko do kryterium legalności (zgodności z prawem), ale również do kryteriów o charakterze subiektywnym (uznaniowym), np. interesów narodowych.

Dane osób poszukiwanych do aresztowania ekstradycyjnego są wprowadzane na wniosek organu sądowego państwa wydającego nakaz. W SIS II umieszcza się kopię oryginału europejskiego nakazu aresztowania oraz informacje dodatkowe dotyczące m.in. okoliczności przestępstwa, jego kwalifikacji prawnej oraz konsekwencji.

Właściwe do celów kontroli niejawnych lub szczególnych dane dotyczące osób lub pojazdów mogą być zbierane podczas kontroli granicznej lub innych kontroli policyjnych i celnych przeprowadzanych w określonym kraju oraz przekazywane organom wprowadzającym wpis. Chodzi o zbieranie takich danych, jak trasa i cel podróży, osoby towarzyszące, używany pojazd, przewożone przedmioty, okoliczności, w których osoba lub pojazd zostały znalezione. Podczas zbierania tych informacji należy tak postępować, ażeby zachowany był niejawny charakter prowadzonej kontroli. Rozwiązania te trzeba ocenić jako racjonalne.

Wiele miejsca w przywołanych rozporządzeniu i decyzji zajmuje kwestia ochrony danych osobowych oraz bezpieczeństwa danych w SIS II. Dane osobowe, o których była mowa, mogą być wykorzystane do celów ustanawianych dla każdej kategorii wpisów określonych w tych aktach prawnych.

Sumując, można stwierdzić, że przyjęte unormowania gwarantują swobodę przepływu osób w strefie Schengen i zarazem zapewniają kontrolowany ruch osobowy na jej granicach zewnętrznych.

Bibliografia

Akty prawne

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2012/C 326/01.

Traktat z Lizbony, Dz.Urz. UE 2007/C 306/1.

Układ z Schengen z 14 czerwca 1985 r., Dz.Urz. WE 2000/L 239/13.

Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r.: Dz.Urz. WE 2000/L 239/19.

Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz.Urz. UE 2006/L 381/4.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. UE 2016/L 77/1.

Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), Dz.Urz. UE 2007/L 205/63.

Decyzja Rady z 7 marca 2013 r. ustalająca datę rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (2013/158/UE), Dz.Urz. UE 2013/L 87/10.

Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 305 ze zm.

Ustawa z 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1844 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 lipca 2019 r. w sprawie kontroli granicznej, Dz.U. poz. 1336.

Streszczenie

W artykule przedstawiono rozwiązania prawne dotyczące ruchu osobowego w Unii Europejskiej. Podstawę tych rozważań stanowi Układ z Schengen z 14 czerwca 1985 roku i Konwencja Wykonawcza do Układu podpisana 19 czerwca 1990 roku. Dokonano analizy formalnych warunków przekraczania granic wewnętrznych obszaru strefy Schengen oraz jej granic zewnętrznych. Uznano też za celowe przedstawienie kwestii kontroli granicznej unormowanej w prawie polskim. Całość rozważań zamyka prezentacja rozwiązań Systemu Informacyjnego Schengen.

Summary

The article presents legal solutions concerning passenger traffic in the European Union. These considerations are based on the Schengen Agreement of June 14, 1985 and the Convention Executive to the Agreement signed on June 19, 1990. The formal conditions for crossing the internal borders of the Schengen area and its external borders were analyzed. It was also considered advisable to present the issue of border control regulated in Polish law. The discussion ends with the presentation of the solutions for the Schengen Information System.

Słowa kluczowe

Strefa Schengen, granice zewnętrzne, granice wewnętrzne, SIS II.

Keywords

Schengen Area, external borders, internal borders, SIS II.

Marcin Anszczak
Wojciech Bajeński

WSPÓŁDZIAŁANIE PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ I POLICJI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Wstęp

System bezpieczeństwa każdego państwa składa się z wzajemnie powiązanych filarów i obszarów, które razem zapewniają stabilność i codzienne funkcjonowanie. Jednym z głównych elementów jest system zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym¹ system ten to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Oznacza to, że poszczególne podmioty muszą tak działać i współpracować, aby osiągnąć zamierzony cel w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego.

Analiza działań podmiotów i instytucji na poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego wykazuje, że tylko niektóre działania się powtarzają; co więcej, zakres współdziałania podmiotów i instytucji jest tak szeroki, że obecny system zarządzania kryzysowego w Polsce byłby niewydolny w braku jednego z nich.

Artykuł przedstawia zagadnienia współdziałania Państwowej Straży Pożarnej (PSP) i Policji w wybranych sytuacjach kryzysowych. Tezy publikacji zostały podzielone na kilka obszarów. Pierwszy z nich poświęcony został ustawowym zadaniom i kompetencjom tych służb, następnie zostały ukazane poszczególne rodzaje zagrożeń pierwotnych i wtórnych, które mogą wywołać sytuacje kryzysowe. W końcowej części przedstawiono dwa zdarzenia kryzysowe wywołane zagrożeniami pierwotnymi i wtórnymi, na podstawie których opracowano algorytm prawidłowego współdziałania PSP i Policji.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1856 ze zm.

Państwowa Straż Pożarna i Policja w sytuacjach kryzysowych

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej² służba ta jest definiowana jako zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Nałożono na nią wiele zadań i obowiązków, ale do najważniejszych w badanym obszarze należą:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze.

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego³. Do jej podstawowych i ustawowych zadań należy m.in.:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminalnym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Zakres zadań i obowiązków obu formacji jest różny, ale w systemie bezpieczeństwa każdego państwa, podobnie jak w systemie zarządzania kryzysowego, dzięki korelacji tych służb wymienione obszary mogą prawidłowo funkcjonować.

Rozważania nad istotą sytuacji kryzysowej należy rozpocząć od jej zdefiniowania. Przywołana już ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa ją jako sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1). Sytuację kryzysową może spowodować każde zagrożenie

² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1123 ze zm.

³ Art. 1 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.

nie. Stan bezpieczeństwa to stan stabilny i jednostajny. We wszystkich obszarach, w których poruszamy się w życiu codziennym, bezpieczeństwo pojmowane jest jako brak zagrożeń. Jednym z kluczy do zrozumienia istoty tego pojęcia jest odpowiednie pojmowanie zagrożeń i ich skutków.

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* zagrożenie zostało określone jako prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia⁴. Grzegorz Sobolewski uważa, że zagrożenie to nic innego jak sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo stanu niebezpiecznego⁵.

Postawmy więc pytania, jakie stany są niebezpieczne dla otoczenia i czy jesteśmy w stanie je precyzyjnie określić. Z naukowego punktu widzenia poszczególne stany zagrożenia możemy podzielić na wiele grup i rodzajów: pochodzenia naturalnego, pochodzenia technicznego i pochodzenia społecznego. Inny podział zagrożeń wyróżnia: zagrożenia naturalne, zagrożenia techniczne, zagrożenia terrorystyczne i inne. Jan Gołębiwski wymienia następujące grupy zagrożeń: powodowane przez naturę, powodowane przez człowieka oraz bliższe i dalsze wpływające na otoczenie⁶.

W autorskiej ekspertyzie zagrożenia podzielono według następujących kryteriów⁷:

- grupa zaliczana do zjawisk atmosferycznych: silne wiatry, opady deszczu, opady śniegu, gradobicia, mrozy, upały i susze, wyładowania atmosferyczne;
- grupa zagrożeń biologicznych: epidemie i pandemie, epizootie, epifitozy,
- grupa zagrożeń zaliczanych do infrastruktury komunalnej: energetyczne, teleinformatyczne, gazowe, ciepłownicze, wodno-kanalizacyjne;
- grupa zagrożeń komunikacyjnych: drogowe, kolejowe, lotnicze na lotnisku, lotnicze poza lotniskiem, wodne;
- grupa zaliczana do zagrożeń budowlanych: budowlane, hydrotechniczne;
- grupa zaliczana do zagrożeń terrorystycznych: bioterroryzm, chemioterroryzm, terroryzm z użyciem materiałów wybuchowych, terroryzm z użyciem materiałów promieniotwórczych, inne;
- grupa zaliczana do innych zagrożeń: chemiczno-ekologiczne, radiologiczne, pożary, trzęsienia ziemi, osunięcie ziemi, tąpnięcia, powodzie, podtopienia i zalania, materiały wybuchowe, imprezy masowe, niebezpieczne zwierzęta i owady.

⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, Warszawa 2002, s. 162.

⁵ G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, AON, Warszawa 2011.

⁶ J. Gołębiwski, *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa*, SA PSP, Kraków 2011.

⁷ Zob. M. Anszczak, *Ekspertyza zewnętrzna w zakresie funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego*, Projekt rozwojowy nr O R 00 0032 09 „Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matrycy bezpieczeństwa oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi” Warszawa 2010, s. 15.

Jak widać z zestawienia, nie ma takiego zagrożenia, w którym nie współpracowałyby PSP i Policja. Nie sposób też opisać wszystkie działania podejmowane przez te formacje w związku z powstałymi zagrożeniami wywołującymi sytuacje kryzysowe. Dlatego też analizie zostaną poddane dwa z nich, na podstawie których zostanie przedstawiony projekt algorytmu współdziałania Policji i PSP.

Przykłady

31 sierpnia 2020 roku około godz. 12:05 do stanowiska kierowania komendanta miejskiego PSP w Białymstoku wpłynęło zgłoszenie dotyczące wybuchu gazu w domu jednorodzinnym, w którym prawdopodobnie znajdowały się poszkodowane osoby. Dyżurny PSP zadysponował zastępy pożarnicze z jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP nr 1, 2 i 3 z Białegostoku. Po dojeździe na miejsce zdarzenia stwierdzono pożar w pomieszczeniach piwnicznych oraz uszkodzenie domu jednorodzinnego wywołane wybuchem gazu. W trakcie akcji strażacy odnaleźli cztery osoby poszkodowane bez oznak czynności życiowych. W tym czasie teren działań nadzorowali i zabezpieczali funkcjonariusze Policji. Ratownicy PSP zostali podzieleni na zespoły, które wraz z ratownikami medycznymi udzielały medycznych czynności ratunkowych. Niestety, po czynnościach z zakresu resuscytacji krążeniowo-oddechowej lekarz stwierdził zgon poszkodowanych. W tego typu sytuacjach czynności przejmują funkcjonariusze służb porządku publicznego, którzy pod nadzorem prokuratora prowadzą wstępne czynności dochodzeniowo-śledcze. W dalszym toku postępowania ustalono, że nie był to wypadek, a tzw. rozszerzone samobójstwo, które objęło cztery osoby⁸.


Zdarzenie to pokazało zakres współdziałania i odpowiedzialności w poszczególnych fazach sytuacji kryzysowej. W pierwszej fazie działań za czynności ratownicze odpowiadała PSP, w dalszej – Policja. W tabeli 1 zostały ujęte chronologicznie poszczególne czynności wykonane przez te formacje.

Sytuacja kryzysowa wywołana zagrożeniem pierwotnym uległa transformacji i w wyniku zagrożenia wtórnego – czynnik kryminogeny – stała się przedmiotem zarządzania innej służby.

⁸ Strona: <https://poranny.pl/bialystok-wybuch-gazu-w-domu-przy-kasztanowej-i-tragedia-na-dziesiecicach-w-relacji-strazakow-smierc-czterech-osob-05092020/ga/c1-15157002/zd/45117562>, dostęp: 15.10.2020 r.

Tabela 1. Zestawienie czynności oraz zadań służbowych wykonywanych przez PSP i Policję podczas wybuchu gazu

Państwowa Straż Pożarna	Policja
przyjęcie zgłoszenia o wybuchu gazu	przyjęcie zgłoszenia o wybuchu gazu
dojazd na miejsce akcji	dojazd na miejsce akcji
rozpoczęcie czynności ratowniczych	pomoc w organizacji czynności ratowniczych
prowadzenie działań z zakresu rozpoznania bojem	zabezpieczenie terenu działań przed dostępem osób postronnych
prowadzenie działań gaśniczych	zabezpieczenie terenu działań przed dostępem osób postronnych
ewakuacja poszkodowanych poza strefę zagrożenia	pomoc w ewakuacji osób poszkodowanych oraz zabezpieczenie terenu działań przed dostępem osób postronnych
prowadzenie działań w zakresie medycznych czynności ratunkowych	zabezpieczenie terenu działań przed dostępem osób postronnych
współdziałanie z nadzorem budowlanym w zakresie ewentualnej stabilizacji budynku	zabezpieczenie terenu działań przed dostępem osób postronnych
informowanie opinii publicznej o prowadzonych działaniach ratowniczych	informowanie opinii publicznej o zdarzeniu i podejmowanych działaniach
udzielenie wsparcia psychologicznego ratownikom	
Stwierdzenie zgonu osób poszkodowanych w wyniku samobójstwa rozszerzonego	
zabezpieczenie terenu działań z zakresu ochrony ppoż.	organizacja terenu akcji
zabezpieczenie terenu działań, w tym oświetlenie terenu akcji	prowadzenie czynności dochodzeniowo-śledczych
zabezpieczenie terenu działań z zakresu ochrony ppoż.	prowadzenie wywiadu środowiskowego
zabezpieczenie terenu działań w tym oświetlenie terenu akcji, udostępnienie specjalistycznego sprzętu ratowniczego	zbieranie dowodów, zabezpieczanie miejsca zdarzenia z użyciem technik kryminalistycznych
udział w procesie przesłuchania jako świadkowie zdarzenia	przesłuchiwanie świadków zdarzenia, w tym funkcjonariuszy i innych przedstawicieli służb, instytucji, straży biorących udział w zdarzeniu
zakończenie akcji – pisemne przekazanie terenu objętego działaniem ratowniczo-gaśniczym przedstawicielowi Policji	dalsze prowadzenie czynności dochodzeniowo-śledczych poza terenem działań

 – Służba wiodąca w określonej fazie akcji

Źródło: opracowanie własne.

Inną kategorią sytuacji kryzysowych są zdarzenia wywołane pierwotnie zagrożeniami związanymi z klęskami żywiołowymi, np. zagrożenia powodziowe. W lipcu 2001 roku Suchą Beskidzką nawiedziła powódź powstała w wyniku drastycznego i szybkiego wzrostu poziomu rzeki Stryszawka, spowodowanego gwałtownymi opadami atmosferycznymi (fot. 1).



Fot. 1. Widok powodzi na terenie Suchej Beskidzkiej – wylanie rzeki Stryszawka

Źródło: <https://polska-org.pl/7304849,foto.html?idEntity=7304837>, dostęp: 15.10.2020 r.

Podjęte działania były długotrwałe, ponieważ zostały podzielone na dwa kluczowe etapy:

- 1) reagowanie na zagrożenie powodziowe;
- 2) usuwanie skutków zagrożenia powodziowego.

Do etapu pierwszego zaliczono następujące przedsięwzięcia:

- ewakuacja osób z zagrożonych obiektów i obszarów;
- budowa wałów powodziowych oraz innych wzmocnień;
- monitorowanie stanu wody na cieku wodnym;
- bieżąca analiza rozwoju zagrożenia.

Etap usuwania skutków zagrożenia powodziowego obejmował następujące przedsięwzięcia:

- wypompowanie wody z zalanych budynków i obszarów;
- usunięcie i wykonanie dostępu do obiektów;
- dostarczanie wody pitnej i żywności do zagrożonych terenów;
- odbudowa wałów i zabezpieczeń przeciwpowodziowych.

Każde tego typu zdarzenie powoduje długotrwałe skutki, które mogą być usuwane nie tylko miesiącami, ale nawet latami. Współdziałanie PSP i Policji jest szczególnie ważne w obszarze zarządzania. Związane to jest z powstaniem klęski żywiołowej, podczas której nie jest ogłaszany stan nadzwyczajny. Ponadto w tego typu zdarzeniach pojawiają się zadania i obowiązki, które pomimo zakresów odpowiedzialności całościowej podlegają rozpatrywaniu i dowodzeniu częściowemu. Zadania i obowiązki PSP i Policji, które były realizowane w wymienionym zdarzeniu bez wprowadzonego stanu nadzwyczajnego ilustruje tabela 2.

Tabela 2. Zestawienie czynności oraz zadań służbowych wykonywanych przez PSP i Policję podczas zagrożenia powodziowego

Państwowa Straż Pożarna	Policja
Faza reagowania na zagrożenie powodziowe	
ewakuacja osób zagrożonych z użyciem sprzętu pływającego	wsparcie w ewakuacji osób z użyciem sprzętu pływającego
koordynacja osób ewakuowanych	ewakuacja osób przy użyciu sprzętu latającego
budowa wałów przeciwpowodziowych	zabezpieczenie terenu działań i pomoc przy budowie wałów przeciwpowodziowych
monitorowanie stanu wody	monitorowanie stanu wody
pomoc w monitorowaniu stanu wody z powietrza	monitoring stanu wody z powietrza
pomoc w zabezpieczeniu obiektów	zabezpieczenie pozostawionego dobytku przez powodź
pomoc w patrolu	przewodzenie patroli po opuszczonych obszarach
pomoc w informowaniu ludności o zagrożeniu	informowanie zagrożonej ludności o zagrożeniu
Faza usuwania skutków zagrożenia powodziowego	
dostarczanie wody i żywności ludności	pomoc w dostarczaniu wody i żywności ludności
wypompowywanie wody z zagrożonych obiektów	zabezpieczenie terenu działań
wykonywanie dostępu do posesji, domów szlaków drogowych	zabezpieczenie terenu działań
odbudowa wałów przeciwpowodziowych	zabezpieczenie terenu działań i pomoc w budowie wałów przeciwpowodziowych
pomoc w realizacji czynności służbowych	przewodzenie czynności dochodzeniowo-śledczych

– Służba wiodąca w określonej fazie akcji

Źródło: opracowanie własne.

Algorytm współdziałania Państwowej Straży Pożarnej i Policji

Na podstawie analizy kompetencyjnej oraz opisanych zdarzeń można sformułować algorytm współdziałania, tj. w jakiej czynności kto powinien być służbą wiodącą i realizować poszczególne zadania. Zob. tabelę 3.

Zaprezentowany ramowy algorytm wykazuje wielokierunkowość współdziałania Policji i PSP. Może być pomocny podczas zdarzeń i sytuacji kryzysowych wymagających podjęcia wspólnych czynności przez wymienione służby.

Tabela 3. Projekt ramowego algorytmu współdziałania i działania PSP i Policji podczas zdarzeń

Lp.	Zadanie/czynność do realizacji	Służba wiodąca – odpowiedzialna za realizację zadania/czynności
1.	Przyjęcie zgłoszenia o zdarzeniu	Policja
		Państwowa Straż Pożarna
2.	Dojazd na miejsce zdarzenia	Policja
		Państwowa Straż Pożarna
3.	Ustalenie rodzaju zdarzenia	Policja
		Państwowa Straż Pożarna
4.	Kierowanie działaniami ratowniczymi z zakresu walki z pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem, w tym rozpoznanie zagrożeń z tego obszaru	Państwowa Straż Pożarna
5.	Kierowanie działaniami z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym rozpoznanie zagrożeń z tego obszaru	Policja
6.	Ewakuacja osób i mienia ze strefy zagrożenia	Państwowa Straż Pożarna ze wsparciem Policji
7.	Zabezpieczenie terenu działań przed dostępem osób postronnych	Policja
8.	Kierowanie ruchem na miejscu zdarzenia	Policja
9.	Realizacja czynności ratowniczych z zakresu: gaszenia pożaru, <ul style="list-style-type: none"> • ratownictwa technicznego, • ratownictwa chemicznego, • ratownictwa ekologicznego, • ratownictwa medycznego, • ratownictwa wysokościowego, • ratownictwa wodno-nurkowego 	Państwowa Straż Pożarna
10.	Udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy	Państwowa Straż Pożarna
		Policja – w przypadku ukończonego kursu KPP
11.	Ustalanie przyczyny zdarzenia	Policja
12.	Prowadzenie czynności dochodzeniowo-śledczych	Policja
13.	Udzielanie wywiadów i współpraca ze środkami masowego przekazu	Policja
		Państwowa Straż Pożarna
14.	Przekazanie miejsca objętego działaniem ratowniczym	Państwowa Straż Pożarna
15.	Dozór miejsca zdarzenia	Policja

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Służby ratownicza i porządku publicznego odgrywają główne role w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Zdarzenia kryzysowe wymagają podjęcia przez nie wspólnych działań i ich pełnej korelacji. Można to osiągnąć, prowadząc wspólne szkolenia, konferencje i warsztaty. Opracowany w artykule algorytm postępowania usprawni współdziałanie i nakreśli dalsze obszary wymagające głębszego przeanalizowania i doskonalenia.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.

Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1499 ze zm.

Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 48, ze zm.

Literatura

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002.

Anszczak M., *Ekspertyza zewnętrzna w zakresie funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2010.

Gołębiewski J. *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa*, SA PSP, Kraków 2011.

Sobolewski G., *Zagrożenia kryzysowe*, AON, Warszawa 2011.

Netografia

<https://polska-org.pl/7304849,foto.html?idEntity=7304837>.

Streszczenie

Współdziałanie w sytuacjach kryzysowych poszczególnych podmiotów, instytucji, inspekcji i straży to kluczowy element każdego sprawnie działającego systemu bezpieczeństwa państwa. Najważniejszą fazą tego systemu jest reagowanie na zagrożenie. W Rzeczypospolitej Polskiej głównym ogniwem bezpieczeństwa na zagrożenia wewnątrz państwa są Państwowa Straż Pożarna i Policja. To od nich zależy powodzenie działań na rzecz likwidacji powstałego kryzysu, wymagające prawidłowego współdziałania we wszystkich obszarach.

W artykule autorzy omówiono ustawowe zadania i kompetencje Policji i Państwowej Straży Pożarnej, istotę sytuacji kryzysowej wywołanej zagrożeniami pierwotnymi i wtórnymi, jak również przykład zakresu współpracy i współdziałania.

Summary

Cooperation in crisis situations of individual entities, institutions, inspections and guards is a key element of each efficiently operating state security system. However, when analyzing individual areas, it should be stated that the threat response phase is probably the most important phase in this system. In the Republic of Poland, the State of Fire Service and Police are the main security link for threats within the state. It is on them that the success of measures aimed at eliminating the resulting crisis depends. In order to achieve this, it is necessary to cooperate properly in all areas.

In this article, the authors will present the statutory tasks and competences of the Police and the State Fire Service, the essence of a crisis situation caused by primary and secondary threats, as well as they will show, on the example of two events, the scope of cooperation and cooperation.

Słowa kluczowe

Policja, Państwowa Straż Pożarna, sytuacje kryzysowe, współdziałanie.

Keywords

Police, State Fire Service, crisis situations, cooperation.

Marcin Anszczak – mł. bryg. dr inż. Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.
Wojciech Bajeński – podinsp. mgr, Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku.

Roman Polak

ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI: PODSTAWY PRAWNE I PROCEDURY DOKONYWANIA WYDATKÓW

Wstęp

Treść artykułu koncentruje się na wybranych aspektach prawnych zarządzania finansami publicznymi. Scharakteryzowane zostały zjawiska determinujące strukturę wydatków publicznych oraz ich formy prawne, problematyka planów finansowych wydatków publicznych i zasady ich racjonalizacji. Rozważania teoretyczne wzbogacone zostały odniesieniami praktycznymi w zakresie budżetu obronnego.

Prezentowana problematyka finansów publicznych powinna wzbogacić dotychczasowe opracowania teoretyczne na ten ważny temat, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa państwa, gdzie opracowań ekonomicznych jest ciągle zbyt mało. Jest to nowe ujęcie łączące problematykę bezpieczeństwa państwa z systemem zarządzania finansami publicznymi, które stara się odpowiedzieć na pytanie, czy zarządzanie finansami publicznymi w Polsce można uznać za system w pełni ukształtowany, ukierunkowany na optymalne zaspokajanie wszystkich potrzeb społecznych, w tym związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa.

Struktura wydatków publicznych

Termin „finanse” wywodzi się z łacińskiego *finire*, oznaczającego orzeczenie sądowne rozstrzygające spory o zapłatę określonych należności pieniężnych¹. Odzwierciedla to niejako charakter finansów publicznych. Charakteryzując zatem ich strukturę, należy podkreślić, że wydatki publiczne można prezentować w ujęciu ustrojowym, ekonomicznym i prawnym. W ujęciu ustrojowym są one instrumentem kontroli władzy ustawodawczej nad władzą wykonawczą (przez uchwalanie budżetu państwa). Chodzi tu o instrument, za pomocą którego władza ustawodaw-

¹ *Finanse. Funkcjonowanie, instytucje i instrumenty rynku finansowego, finanse publiczne przedsiębiorstw i gospodarstw domowych*, A. Paździor (red.), Politechnika Lubelska, Lublin 2014, s. 9 i n.

cza określa kierunki działania władzy wykonawczej, a także sprawuje kontrolę nad jej działalnością. W ujęciu ekonomicznym wydatki publiczne są instrumentem zarządzania środkami publicznymi. Wskazuje się w postaci prognozy dochody i przychody oraz w sposób dyrektywny wydatki i rozchody. Określa się definitywnie, na jakie cele i w jakiej wysokości zostaną przeznaczony środki publiczne. Z ekonomicznego punktu widzenia sens wydatków publicznych polega na tym, że w ich wyniku następuje wykorzystanie części PKB na cele związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społecznych oraz na cele wyznaczone w polityce społecznej i gospodarczej państwa. Ujęcie prawne wydatków publicznych odzwierciedla realizację funkcji, celów i zadań władz publicznych, wynikających z przepisów prawa i programów oraz planów finansowych sektora finansów publicznych.

Wydatki publiczne można dzielić według różnych kryteriów. Kryterium celu pozwala na ich podział na wydatki socjalne, kulturalne, edukacyjne, zdrowotne, gospodarcze, administracyjne, obronne i bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska oraz obsługi długu publicznego. Kryterium przedmiotowe umożliwia wyodrębnienie wydatków inwestycyjnych i bieżących. Kryterium podmiotowe dzieli wydatki publiczne na osobowe i rzeczowe oraz krajowe i zagraniczne. Kolejne kryterium podziału ma charakter ekonomiczny. Wyodrębniamy tu świadczenia odpłatne i nieodpłatne, wydatki nabywcze, redystrybucyjne i odszkodowawcze. Kryterium czasu i wysokości umożliwia wyodrębnienie wydatków stałych i zmiennych, sztywnych i pozostałych. Wydatki publiczne możemy też dzielić według kryterium organizacji wypłaty. Wyróżniamy tu wydatki budżetowe i pozabudżetowe, państwowe i samorządowe. Ze względu na formę prawną możemy wyodrębnić takie wydatki, jak płace, zasiłki, renty i emerytury, stypendia, odszkodowania, dotacje, subwencje, zapłata za roboty, dostawy i usługi.

Omawiając rolę i znaczenie zjawisk determinujących strukturę wydatków publicznych, należy zaznaczyć, że duży wpływ w tym zakresie ma typ ustroju państwa i jego polityka związana z poziomem rozwoju ekonomicznego. Wydatki publiczne kształtują się w swej strukturze odmiennie w gospodarce sterowanej dyrektywnie przez państwo oraz opartej na gospodarce rynkowej. W państwach utrzymujących szeroki zakres wydatków publicznych ich struktura jest z natury rzeczy także szeroka. Nie oznacza to jednak, że liczne rodzaje wydatków publicznych świadczą o pełnym zaspokojeniu potrzeb społecznych. Struktura wydatków publicznych wskazuje właśnie na to, w jakich proporcjach potrzeby te są zaspokajane. Finansowanie wydatków publicznych z budżetu państwa lub za pośrednictwem różnych funduszy celowych wskazuje na stopień centralizacji organizacji finansów publicznych. Natomiast o poziomie decentralizacji wydatków publicznych świadczy podział wydatków finansowanych wprost z budżetu państwa lub przez budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Według ustawy o finansach publicznych² wydatki publiczne dzielą się na trzy kategorie. Pierwsza to wydatki bieżące obejmujące wydatki osobowe i pochodne, zakupy towarów i usług związane z utrzymaniem stanów osobowych i infrastruktury oraz inne bieżące wydatki. Nieco głębiej wnikając w tę kategorię wydatków, można wyróżnić tu subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje (przedmiotowe, podmiotowe, celowe), wynagrodzenia i uposażenia oraz składki od nich naliczane, inne świadczenia niż wynagrodzenia na rzecz osób fizycznych, zakupy towarów i usług (niebędących środkami trwałymi), inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich statutowych zadań. Kategoria druga to wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa. Wyróżniamy tu wydatki budżetu państwa z tytułu oprocentowania i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania zaciągniętych kredytów i pożyczek, wypłaty związane z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami. Kategoria trzecia obejmuje wydatki majątkowe związane z realizacją różnych zadań inwestycyjnych. Możemy tu wyróżnić także wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek handlowych, wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych, dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Formy prawne wydatków publicznych

Przechodząc do omówienia form prawnych wydatków publicznych, należy przede wszystkim wskazać na szczegółowe regulacje dotyczące wydatków jednostek sektora finansów publicznych na zakup towarów i usług³. Dokonywanie tego typu wydatków odbywa się na podstawie umów cywilnoprawnych, których zawarciu poprzedza obowiązek złożenia zamówienia publicznego na roboty, dostawy i usługi finansowane ze środków budżetowych. Szczegółowe regulacje prawne dotyczą także wydatków osobowych i pochodnych. Wydatki te wynikają z umów o pracę oraz umów i aktów o podobnym znaczeniu, a także z obowiązków w zakresie ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych oraz innych obowiązków związanych z zatrudnieniem. Są to niejednolite tytuły prawne. Wydatki te stanowią poważną pozycję w budżecie państwa.

Szczegółowymi regulacjami prawnymi objęte są ponadto wydatki publiczne związane z wypłatami na rzecz osób fizycznych, będące świadczeniami innymi niż wynagrodzenia za pracę. Można tu wymienić alimenty, zasiłki, renty, emerytury, stypendia, nagrody, odszkodowania, rekompensaty itd. Istnieją różne tytuły prawne

² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

³ Ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. poz. 2019 ze zm.

wypłaty wymienionych wydatków. W większości dotyczą one świadczeń, względem których beneficjentom przysługują roszczenia.

Swoistą grupą wydatków publicznych, które ustawa o finansach publicznych określa mianem rozchodów, są wydatki z tytułu zwrotu pożyczek i kredytów oraz wydatki związane z obsługą długu publicznego. Szczegółowym regulacjom prawnym podlegają także dotacje i subwencje.

Dotacje to wszelkie świadczenia dokonywane w trybie władczym ze środków ujętych w budżecie państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na rzecz osób trzecich na podstawie norm prawa budżetowego lub odrębnych materialnoprawnych norm prawa finansowego. Wyróżniamy trzy zasadnicze rodzaje dotacji. Pierwszy rodzaj to dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie: zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, ustawowo określonych zadań realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zadań zleconych do realizacji jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom, oraz kosztów realizacji inwestycji. Drugi rodzaj to dotacje podmiotowe. Przeznaczone są na dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu. Trzeci – to dotacje na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe instytucji gospodarki budżetowej oraz samorządowych zakładów budżetowych.

Subwencje to świadczenia publicznoprawne państwa na rzecz innych podmiotów publicznych, będące prawnofinansowym odbiciem ustrojowego podziału zadań publicznych między państwo a te podmioty. Subwencje są wydatkami budżetu państwa na rzecz i na rachunek budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Subwencja dla gmin i powiatów obejmuje trzy części: oświatową, wyrównawczą i równoważącą, dla województw składa się z części: oświatowej, wyrównawczej i regionalnej.

Plany finansowe wydatków publicznych

Plany finansowe wydatków publicznych są opracowywane na podstawie dyrektywności tych wydatków. Dyrektywność to zakres i sposób związania adresata postanowieniami normy prawnej. Wysokość wydatków może ulec zmianie w wyniku dopuszczalnych prawnie przeniesień kredytów budżetowych lub uruchomienia rezerw budżetowych. Zamieszczenie w budżecie lub w planie finansowym funduszu celowego środków na finansowanie wydatków publicznych nie stanowi podstawy prawnej powstania zobowiązań budżetu lub funduszu na rzecz osób trzecich i wysuwania przez nich roszczeń wobec budżetu lub funduszu o wypłatę środków. Nie dotyczy to jedynie wydatków budżetu państwa w formie subwencji ogólnych

dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz wydatków budżetów JST z tytułu dotacji. W pozostałym zakresie podstawami prawnymi świadczeń finansowanych w formie wydatków publicznych są odrębne ustawy, które przewidują sposób obliczania wysokości świadczeń, tryb ich wypłaty oraz rozstrzygania sporów z tym związanych. Wydatki i rozchody publiczne ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych (JSFP) mają nieprzekraczalny limit. Wydatki publiczne są więc dokonywane na podstawie przepisów odrębnych ustaw, a ustawa budżetowa określa rozmiary tych wydatków w danym roku budżetowym. Nie stanowi to jednak podstawy do wysuwania roszczeń wobec państwa o wypłatę środków ujętych w budżecie po stronie wydatków.

Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej JST i w planie finansowym JSFP, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. JSFP dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych. Prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że ustawy stanowią inaczej. Realizacja wydatków publicznych powinna być dokonywana zgodnie z harmonogramem realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa lub budżetu JST (w przypadku wyższego niż wielkość wynikająca z harmonogramu niezbędne jest uzyskanie zgody ministra finansów lub zarządu JST). JSFP mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia oraz o obligatoryjne wpłaty płatnika.

Racjonalizacja wydatków publicznych

Poziom wydatków publicznych ustala się, uwzględniając możliwości ich sfinansowania. Planowanie powinno zapewniać wydatkom publicznym właściwą strukturę, co oznacza skierowanie środków publicznych do tych, którzy ich potrzebują, i w takich rozmiarach, które zaspokajają ich potrzeby. Powinno być także efektywne i poddane kontroli. W ramach planowania finansowego nie można zmienić ustaleń wynikających z przepisów prawnych. Można się tak stać tylko przez zmianę prawa, przy czym w sprawie tej od planisty może płynąć sygnał do prawodawcy. W toku planowania można kształtować strukturę wydatków publicznych, określając ich wielkość. Planowanie ich w skali makroekonomicznej musi uwzględniać fakt, że są one ujmowane w wielu planach, z których każdy jest opracowywany odrębnie

i przez różne podmioty. Wydatki publiczne bowiem są finansowane z budżetu państwa (szczegółowe zadania formułowane są przez wielu dysponentów), z budżetów JST oraz w ramach planów finansowych JSFP. W zarządzaniu finansami publicznymi mieści się również proces kontroli zaplanowanych celów, organizacji fazy ich realizacji, a także sposobu motywowania pracowników. W przypadku JSFP faza ta nosi nazwę kontroli zarządczej i jest uregulowana w ustawie o finansach publicznych. Należy przy tym zaznaczyć, że użyte w tym akcie prawnym pojęcie kontroli zarządczej odpowiada nowoczesnemu rozumieniu kontroli wewnętrznej oraz kontroli finansowej. Kontrola zarządcza jest systemem procedur, instrukcji, zasad i mechanizmów, które wspomagają zarządzanie, zmierzając do uzyskania przez kierownictwo pewności, że określone w misji cele jednostki zostaną osiągnięte⁴.

Racjonalizacja wydatków publicznych w skali mikroekonomicznej dotyczy kosztów i oszczędności w procesie wydatkowania środków publicznych przez JSFP. Jest wiele metod naukowych racjonalizacji wydatków publicznych. Jedną z nich jest metoda zwana Planning–Programming–Budgeting System (PPBS). Została ona wdrożona w USA w 1965 roku. Polega na podejmowaniu rozstrzygnięć o podziale publicznych środków finansowych według procedur przewidujących możliwość dokonania wyboru sposobu realizacji celu na podstawie wyników analiz oceniających ekonomiczne i społeczne skutki realizowanych przedsięwzięć. Metoda ta zakłada trzy fazy prac. Faza planowania ma znaczenie strategiczne i dotyczy: wyznaczania długofalowych zadań, określenia perspektywy czasowej ich realizacji, podzielenia ich na cele niższego rzędu, wskazania grup podmiotów, których interesy są związane z realizacją celów, określenia skutków realizacji celów dla poszczególnych grup, wyznaczenia wskaźników pozwalających na ocenę realizacji zadań. Faza programowania ma znaczenie taktyczne. Obejmuje ocenę środków niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia oraz określenie skutków ich działania. W tej fazie dokonuje się też konfrontacji celów i nakładów środków niezbędnych do realizacji zamierzeń. Zasadniczym zadaniem jest przygotowanie szczegółowych programów uwzględniających ocenę wydatków i wszechstronne analizy poszczególnych programów zestawionych w celu ukazania możliwości wyboru oraz dokonanie wyboru. Następnie dokonuje się przełożenia finansowych skutków realizacji części rocznej programu na język planu budżetowego. W ten sposób budżet przestał być budżetem podziału i stał się budżetem celów.

Mimo swej atrakcyjności teoretycznej metoda PPBS okazała się w praktyce budżetowej zbyt trudna do stosowania. Prezydent Richard Nixon podjął decyzję o zastąpieniu jej inną. W 1973 roku przyjęto na szerszą skalę metodę zarządzania przez cele – Management by Objectives (MBO). Metoda ta opierała się na analizie

⁴ K. Winiarska, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 15 i n.

kosztów i efektów oraz wyboru zadań przy stosowaniu jasnych i wymiernych kryteriów. Prezydent Jimmy Carter wprowadził od 1976 roku kolejną metodę – Zero Base Budgeting (ZBB). Obejmuje ona cztery fazy: identyfikację celów decyzyjnych, analizę każdego celu oraz opracowanie mierników jego oceny, oszacowanie i określenie hierarchii ważności poszczególnych celów (pakietów decyzji), przygotowanie budżetu w sposób wynikający z podjętych decyzji.

Kolejną metodą planowania i racjonalizacji wydatków publicznych jest Rationalisation Des Choix Budgetaries (RCB). Wzorowana jest na PPBS, chociaż obydwie metody różnią się od siebie w kwestiach szczegółowych. Dzięki niej można sformułować cechy nowoczesnej racjonalizacji wydatków publicznych: za podstawę prac przyjmuje się wyznaczanie celów (programów), obowiązek badania racjonalności wydatków jest określony prawnie, analizy opierają się na porównywalnych kryteriach oceny, programy mają być realizowane niezależnie od ograniczeń wynikających z rocznego okresu planowania budżetowego, realizacja programów pozwala przełamać bariery resortowej organizacji administracji, racjonalizacja wyborów zakłada permanentne badanie racjonalności wcześniej podjętych decyzji, przedmiotem analizy i wyboru są najważniejsze potrzeby, a nie te, które wynikają z przeszłości, całościowe określenie kosztów umożliwia eliminację marnotrawstwa środków.

Współcześnie idea budżetu zadaniowego jest nową metodą planowania i zarazem racjonalizacji zadań publicznych. Budżet zadaniowy to plan wydatków budżetowych sporządzany w układzie funkcji, zadań i podzadań wraz ze wskazaniem na poziomie zadań i podzadań celów, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania (podzadania) oraz mierników określających stopień realizacji celów. Budżet zadaniowy jest narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi, zapewniającym osiągnięcie określonych celów. Prezentacja celów i odnoszących się do tych celów mierników pozwalają na dokładniejsze obserwowanie i kontrolowanie rezultatów oraz efektów administracji publicznej. Układ zadaniowy funkcjonuje równoległe z tradycyjnym układem wydatków. Jest to *de facto* inny sposób klasyfikowania wydatków budżetowych. Przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostek sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa. JSFP zobowiązane są do prowadzenia ewidencji wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym (według klasyfikacji budżetowej) oraz ewidencjonowania tych samych wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy przygotowany zgodnie z określonymi zasadami i metodami realizacji procesu może być wykorzystany jako narzędzie poprawy efektywności oraz skuteczności zarządzania jednostką. Celem wprowadzenia budżetowania zadaniowego jest osiągnięcie większej przejrzystości finansów publicznych oraz dostarczenie obywatelom bardziej czytelnej informacji o podejmowanych działaniach i ich kosztach.

Budżet obronny Polski – szanse i zagrożenia

Budżet obronny kształtuje się w różnych krajach w odmienny sposób i zależy od wielu czynników. Należą do nich m.in.: położenie geograficzne (charakter i długość granic lądowych i morskich), ustrój polityczny i ekonomiczny, poziom rozwoju gospodarczego oraz wielkość kraju. Im kraj bogatszy i większy, tym więcej środków może przeznaczyć na obronność. Zasada ta jednak nie jest regułą. W tworzeniu budżetu obronnego istotną rolę odgrywa specyfika kraju, czyli wypadkowa czynników historycznych, społecznych, kulturowych i innych. W związku z przystąpieniem Polski do NATO nasz budżet obronny musiał zostać realnie zwiększony, biorąc pod uwagę konieczność stopniowego osiągnięcia wymaganych standardów Sojuszu oraz dodatkowe koszty finansowania operacji wojskowych wynikających z zobowiązań sojuszniczych i realizowanych za granicą⁵. Aby osiągnąć te cele, konieczne stało się znalezienie źródła finansowania tych potrzeb. 25 maja 2001 roku uchwalono ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP⁶. Ustawa ta obowiązuje prawie 20 lat, była w tym okresie wielokrotnie zmieniana, najpierw przez wprowadzenie gorszych, a ostatnio przez uwzględnienie lepszych mechanizmów kształtowania wydatków obronnych. Niekwestionowaną zaletą tej regulacji jest znacząca poprawa poziomu budżetu obronnego Polski.

Budżety obronne są jednym z najgorętszych tematów w NATO. Sojusz zaleca państwom członkowskim, by wydawały na obronę narodową co najmniej 2 proc. swojego PKB. W 2014 roku na szczycie w Newport w Walii sojusznicy zgodzili się podwyższać swoje budżety tak, by osiągnąć ten poziom w 2024 roku. W czasie tego szczytu ten warunek spełniały tylko trzy państwa. Szczególnie Stany Zjednoczone – państwo, które ma największą gospodarkę na świecie i największe wydatki na siły zbrojne – naciskają na pozostałych sojuszników, by w większym stopniu brali na siebie koszty zapewnienia bezpieczeństwa. Naciski te stały się jeszcze bardziej wyraźne, odkąd prezydentem USA został Donald Trump. W lipcu 2018 roku zażądał on zwołania dodatkowej sesji na szczycie Sojuszu w Brukseli, by jeszcze raz omówić kwestię wydatków obronnych⁷.

W tym kontekście należy ocenić, że Polska już obecnie przekracza wymagania NATO, które będą obowiązywać wszystkich sojuszników dopiero za kilka lat. Świadczy o tym budżet obronny Polski zaplanowany na 2020 rok na poziomie

⁵ R. Polak, *Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Bellona, Warszawa 2015, s. 12 i n.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1453 ze zm.

⁷ R. Polak, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa zewnętrznego Polski w najbliższych latach*, w: *Współczesne problemy zarządzania i bezpieczeństwa*, UTH, Warszawa 2019, s. 20 i n.

2,1 proc. PKB⁸. Projekt ustawy budżetowej na 2021 rok przewiduje łączne wydatki na obronność w wysokości 51,8 mld zł⁹. Oznacza to, że na obronność zamierza się przeznaczyć 2,2 proc. PKB prognozowanego na 2021 rok (2356,1 mld zł). W porównaniu z wartością łącznych wydatków obronnych w 2020 roku ujętych w obowiązującej ustawie budżetowej nakłady zaplanowane na 2021 rok będą wyższe o 1,8 mld zł (3,7 proc.), natomiast w porównaniu z wydatkami przewidywanymi w znajdującym się na etapie procesu legislacyjnego projekcie nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 rok zaplanowane na przyszły rok nakłady na obronę narodową będą niższe o 1,2 mld zł (2,2 proc.). Wynika to ze skutków pandemii, które spowodowały znaczący spadek PKB.

W skład zaplanowanej kwoty 51,8 mld zł na obronność w 2021 roku, wchodziły wydatki ujęte:

- w części 29 budżetu państwa – Obrona narodowa: 51,2 mld zł;
- poza częścią 29 budżetu państwa – Obrona narodowa zapisane w dziale 752 – Obrona narodowa: 0,4 mld zł;
- w Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych: 0,2 mld zł;

Wydatki w części 29 budżetu państwa – Obrona narodowa w podziale na główne grupy klasyfikacji budżetowej w stosunku do całego budżetu obronnego zaplanowano w następującej wysokości:

- dotacje i subwencje: 4,1 proc.;
- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 18,8 proc.;
- wydatki bieżące: 46,5 proc.;
- wydatki majątkowe: 30,5 proc.

Łącznie wydatki majątkowe mają zamknąć się w kwocie 15,8 mld zł. W ramach części 29 budżetu środki te zostaną przeznaczone na finansowanie Planu inwestycji budowlanych, Planu inwestycji NSIP (inwestycje w ramach NATO) oraz Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, natomiast poza częścią 29 budżetu najwyższe wydatki majątkowe na kwotę 129,9 mln zł zostały zapisane w części 39 budżetu państwa – Transport, prawdopodobnie na zakup taboru kolejowego do transportu wojska lub modernizacji linii kolejowych o znaczeniu obronnym.

Należy mieć świadomość, że wysoki poziom wydatków obronnych przyczynił się do konieczności zaakceptowania przez rząd deficytu budżetu państwa, który w 2021 roku ma wynieść 82,3 mld zł (przy całkowitych wydatkach budżetu państwa wynoszących 486 mld zł). Wstępnie zaplanowane na 2021 rok wydatki obronne, z punktu widzenia Sił Zbrojnych RP, należy ocenić jednak pozytywnie. W szczególności dotyczy to wysokiego wskaźnika udziału wydatków majątkowych

⁸ R. Polak, *Zarządzanie finansami publicznymi na przykładzie budżetu obronnego Polski*, w: *Współczesne problemy zarządzania, bezpieczeństwa i nowoczesnej inżynierii*, IWEP, Warszawa (w druku).

⁹ Strona: 300gospodarka.pl/co-wiemy-o-budziecie-na-2021-rok, dostęp: 20.09.2020 r.

w łącznych nakładach obronnych (30,5 proc.). Priorytetem powinna być realizacja najważniejszych zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury: przeznaczonej do wzmocnienia wschodniej flanki NATO, dedykowanej dla wojsk amerykańskich, związanej z wprowadzaniem nowej techniki wojskowej, służącej rozwojowi Wojsk Obrony Terytorialnej, zabezpieczającej rozwój zdolności do obrony przed zagrożeniami cybernetycznymi.

Należy zauważyć, że potrzeba zwiększenia wydatków obronnych powyżej 2 proc. PKB w przypadku Polski w zasadzie nie budzi wątpliwości. W innym wypadku przeprowadzenie odpowiednio szybkiej wymiany generacyjnej sprzętu posowieckiego byłoby wręcz niemożliwe. Jednak znaczna część planowanego przyrostu budżetu obronnego w najbliższych latach będzie musiała być przeznaczona na utrzymanie sił zbrojnych. Nie bez znaczenia są tutaj koszty budowy obrony terytorialnej, będącej jednym z priorytetów ostatnich lat. To głównie z tego powodu zwiększono poprzedni limit liczebności ze 150 tys. na 200 tys. żołnierzy. Zwiększenie liczebności żołnierzy jest kosztowne. Trudno będzie zatem w nadchodzących latach poprawiać strukturę budżetu obronnego przez znaczące zwiększanie w nim udziału wydatków majątkowych.

Znaczne rozmiary budżetu obronnego wymagają szczególnej staranności w zarządzaniu środkami wydzielanymi na bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Zarządzanie tymi środkami jest jednym z ważniejszych elementów systemu zarządzania finansami publicznymi. Odpowiednie zarządzanie tymi zasobami jest czynnikiem wspomagającym realizację pozostałych dziedzin zarządzania, w tym zarządzania strategicznego, zarządzania projektami inwestycyjnymi i zarządzania operacyjnego.

Podsumowanie

Przedstawiane w artykule rozważania stanowią w pewnym sensie nowe ujęcie, przez powiązanie problematyki dotyczącej finansowania bezpieczeństwa państwa z systemem zarządzania finansami publicznymi. Stanowiło to cel niniejszego opracowania. Uzyskano odpowiedź na pytanie, czy zarządzanie finansami publicznymi w Polsce w kontekście rozwiązań prawnych i planistycznych można uznać za system w pełni ukształtowany, ukierunkowany na optymalne zaspokajanie wszystkich potrzeb społecznych, w tym związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa. Rzeczywiście, analizowany system jest dokładnie uregulowany od strony prawnej i merytorycznej. Materiał opracowano na podstawie wybranych pozycji literatury z zakresu zarządzania finansami publicznymi i budżetem obronnym oraz wieloletniego doświadczenia autora w planowaniu i realizacji budżetu obronnego Polski, a także w kierowaniu zamówieniami publicznymi dotyczącymi modernizacji Sił Zbrojnych RP.

Analizowany system zarządzania finansami publicznymi w Polsce od strony rozwiązań prawnych i planistycznych można uznać za sprawny. Regulacje dotyczące finansowania zadań obronnych są zgodne z zaleceniami Kwatery Głównej NATO. Polska pod tym względem wyprzedziła wiele zamożniejszych i bardziej doświadczonych w kształtowaniu demokratycznych zasad funkcjonowania państw europejskich.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1453 ze zm.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

Ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. poz. 2019 ze zm.

Literatura

Finanse. Funkcjonowanie, instytucje i instrumenty rynku finansowego, finanse publiczne przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, A. Paździor (red.), Politechnika Lubelska, Lublin 2014.

Polak R., *Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Bellona, Warszawa 2015.

Polak R., *Wybrane aspekty bezpieczeństwa zewnętrznego Polski w najbliższych latach*, w: *Współczesne problemy zarządzania i bezpieczeństwa*, UTH, Warszawa 2019.

Polak R., *Zarządzanie finansami publicznymi na przykładzie budżetu obronnego Polski*, w: *Współczesne problemy zarządzania, bezpieczeństwa i nowoczesnej inżynierii*, IWEP, Warszawa (w druku).

Winiarska K., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Netografia

300gospodarka.pl/co-wiemy-o-budżecie-na-2021-rok.

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja wybranych problemów prawnych zarządzania finansami publicznymi. Opracowanie koncentruje się zjawiskach determinujących strukturę wydatków publicznych oraz na ich formach prawnych. Przedstawia ono ponadto problematykę planów finansowych wydatków publicznych i zasady ich racjonalizacji. Rozważania teoretyczne wzbogacone zostały odniesieniami praktycznymi, głównie w zakresie budżetu obronnego. Wnioski zawarte w artykule opierają się na doświadczeniu zawodowym autora oraz na analizie wybranych pozycji literatury z zakresu ekonomii i zarządzania finansami publicznymi.

Summary

The aim of the article is to present selected legal issues concerning the management of public finance. This piece concentrates on phenomena defining the structure of public expenditures and their legal forms. Furthermore, it presents the issues of financial schedules of public expenditures and the procedures of their rationalisation. Theoretical discourse is featured with practical references, which mainly emerge from the scope of defense budget. The conclusions presented in this article are based both on the author's work experience and the analyses of chosen literature pieces from the scope of economy and public finances management.

Słowa kluczowe

Zarządzanie, finanse publiczne, budżet obronny.

Keywords

Management, public finances, defense budget.

Roman Polak – dr hab., prof. Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie, ORCID: 0000-0001-8775-2456.

Magdalena Ścigała

ZARZĄDZANIE SZCZĘŚCIEM PRACOWNIKÓW

Pewien wędrowiec przyszedł do średniowiecznego miasta i zobaczył trzech mężczyzn tłukących kamienie na środku rynku. Podszedł do pierwszego z nich i zapytał:

- Co robisz?
- Zarabiam pieniądze na utrzymanie mojej rodziny, mam dziewięcioro dzieci – odparł mężczyzna.
- A ty? – wędrowiec zwrócił się do drugiego z mężczyzn.
- Ciosam kamienie zgodnie z tym, czego się nauczyłem od mojego mistrza. Staram się jak najlepiej wykonywać jego polecenia.
- A co ty robisz? – zwrócił się trzeciego.
- Ja? – zdziwił się mężczyzna, a jego oczy płonęły zapałem. – Buduję katedrę!

Pier D'Aubrigy¹

Wprowadzenie

Kim są dyrektor ds. szczęścia, specjalista ds. dobrego nastroju, Happiness Manager, Mood Manager czy wreszcie Chief Happiness Officer, ukryty za tajemniczym skrótem CHO? Jak twierdzi jedna z osób piastujących to stanowisko „jestem wysłannikiem ludu, słucham, rozmawiam, uśmiecham się do innych, staram się realizować ich potrzeby”². Czy dbałość o szczęście w miejscu pracy to nowy trend w zarządzaniu czy może HR po nowoczesnym XXI-wiecznym liftingu?

W 2010 roku w amerykańskiej organizacji Quality of Life Foundation, zajmującej się edukacją na rzecz ochrony środowiska, pojawiło się po raz pierwszy stanowisko Happy Office Manager, dwa lata później wprowadziło je do organizacji amerykańskie przedsiębiorstwo gastronomiczne Hopjacks³. Dzisiaj, 10 lat później CHO jest standardem w Dolinie Krzemowej, a moda na sformalizowaną, usank-

¹ Strona: www.konteksthr.pl/porozmawiajmy-o-wartosciach, dostęp: 14.12.2020 r.

² Wypowiedź Michaliny Jabłońskiej-Sprawnik, dyrektora ds. szczęścia w firmie rekrutacyjnej Devire, <https://www.devire.pl/dyrektor-ds-szczescia-w-devire>, dostęp: 1.12.2020 r.; <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,25520494,specjalista-ds-dobrego-nastroju-dyrektors-ds-szczescia-to.html>, dostęp: 1.12.2020 r.

³ T. Bazan, *Przyszłość pracy: czym się zajmuje Chief Happiness Officer?*, 24.06.2018, <https://www.linkedin.com/pulse/przysz%C5%82o%C5%9B%C4%87-pracy-czym-si%C4%99-zajmuje-chief-happiness-officer-bazan/?originalSubdomain=pl>, dostęp: 1.12.2020 r.

cjonowaną organizacyjnie dbałość o szczęście zaczęła się rozprzestrzeniać również w Polsce. Trend ten cieszy się rosnącą popularnością. W dniach 19–20 września 2019 roku w Krakowie odbyła się pierwsza konferencja „Happiness at Work”, w dniach 26–27 września 2019 roku w Warszawie – międzynarodowa konferencja „International Happiness at Worksummit”. Obie poświęcone były sposobom generowania szczęścia pracowników. W 2020 roku konferencje dotyczące zarządzania szczęściem w organizacji, tworzenia szczęśliwych kultur organizacyjnych i zespołów pracowniczych zostały przeniesione do świata wirtualnego. W dobie pandemii COVID-19 znaczenie bycia szczęśliwym, odnajdywania szczęścia w pracy nie straciło na ważności. Tydzień 20–26 września 2020 roku został ogłoszony Międzynarodowym Tygodniem Szczęścia w Pracy (International Week of Happiness at Work), a do akcji przystąpiło 45 krajów, w tym Polska⁴.

Skąd takie zainteresowanie tematem „pracoszczęścia”⁵? Z obserwacji zarządzających wynika, że szczęście w pracy przekłada się na zmniejszoną rotację i absencję chorobową (wszak od dawna wiadomo, że stres odbija się na naszym zdrowiu, a stan szczęścia wzmacnia układ odpornościowy⁶). Dzięki zwiększaniu zadowolenia z pracy i zaangażowania organizacyjnego wzrasta lojalność wobec klientów i kolegów. Szczęśliwi pracownicy są bardziej kreatywni i zmotywowani do działania. Wszystko to prowadzi do większej produktywności.

Mimo że w naukach o zarządzaniu o dobrostanie pracowników myśli się raczej w kategoriach ich satysfakcji z pracy, coraz częściej zwraca się uwagę na sens rozważania dobrostanu w kategoriach szczęścia doświadczanego w pracy. Szczególnie, że ludzie traktują szczęście jako istotną wartość i cel życiowy, a dążenie do szczęścia i sposoby jego osiągnięcia są przedmiotem rozważań filozoficznych od czasów starożytnych. Na przestrzeni wieków ludzie upatrywali szczęścia w przyjemnościach życia codziennego lub osiągnięciu wyznaczonych wartościowych dla nich celów. Ci pierwsi, bliżsi starożytnym hedonistom, szczęścia doszukują się w sytuacjach, gdy przyjemności życia codziennego przeważają wyraźnie nad doświadczanymi przykrościami. Przy takim podejściu to warunki pracy są kluczowym elementem systemu motywacyjnego wyzwalamym szczęście. Drudzy natomiast szczęścia upatrują w sytuacjach realizacji ambitnych celów, wartościowych

⁴ Strona: <https://internationalweekofhappinessatwork.com>, dostęp: 14.12.2020 r.

⁵ Duńczycy jako naród, który regularnie przoduje w rankingach najbardziej szczęśliwej nacji świata, a Dania uchodzi za najlepsze miejsce do życia (mimo wcale nie najbardziej sprzyjającej pogody), mają w swoim języku termin *arbejdsglæde*, który oznacza w wolnym tłumaczeniu „pracoszczęście”.

⁶ Badania dowodzą, że szczęśliwi ludzie lepiej śpiąją, są bardziej aktywni fizycznie i dbają o zdrowe odżywianie. Równocześnie u osób szczęśliwych lepiej przebiegają mechanizmy regulujące wydzielanie kortyzolu, hormonu, który wydzielany jest w sytuacji doświadczania stresu. To wszystko wpływa na lepsze radzenie sobie organizmu w kontakcie z czynnikami chorobotwórczymi i rzadsze zapadanie na choroby, a tym samym niższą absencję w pracy. S.D. Pressman, S. Cohen, *Does positive affect influence health?*, „Psychological Bulletin” 2005, vol. 131(6), s. 925–971.

i ważnych zarówno dla nich, jak i dla organizacji. Dlatego pogoń za szczęściem przejawia się również bardzo wyraźnie jako wspinanie się po szczeblach kariery zawodowej, wiązana jest z odnoszonymi sukcesami zawodowymi, rozwojem kompetencji, posiadaniem władzy, także przewagi konkurencyjnej.

Czym jest szczęście i od czego zależy jego doświadczanie?

Z całą pewnością odczuwanie szczęścia jest bardzo subiektywne i tym samym poczucie szczęścia jest trudne do zdefiniowania oraz trudno mierzalne, ponieważ jest oparte wyłącznie na deklaracjach osób badanych bądź obserwacjach ich osób bliskich. Psychologia jako nauka zainteresowała się szczęściem człowieka i jego dobrostanem stosunkowo późno, bo dopiero w latach 70. ubiegłego wieku. Wcześniej uwaga skoncentrowana była raczej na tropieniu i badaniu doświadczania traumy, nieszczęścia. Temat szczęścia pozostawał w rękach filozofów, którzy o nim rozmyślali, ale go w żaden usystematyzowany sposób nie badali. Przełomowy w tym zakresie artykuł Eda Dienera z 1984 roku⁷, stanowiący swego rodzaju podsumowanie stanu wiedzy z zakresu psychologii na temat szczęścia, wyraźnie wyznaczył trendy badawcze na kolejne lata, wskazując, że poczucie szczęścia tworzą składnik afektywny i składnik poznawczy. Autor uważał, że szczęście to zarówno ogólna satysfakcja z życia oraz wybranych ważnych obszarów tego życia, jak i częste przeżywanie afektu pozytywnego oraz rzadkie przeżywanie afektu negatywnego (czyli bliska hedonistom właściwa proporcja między przyjemnościami a przykrościami). Wzajemna relacja afektów pozytywnego i negatywnego tworzą składnik afektywny subiektywnego poczucie szczęścia, natomiast ogólna satysfakcja z życia oraz różnych jego komponentów tworzy jego składnik poznawczy.

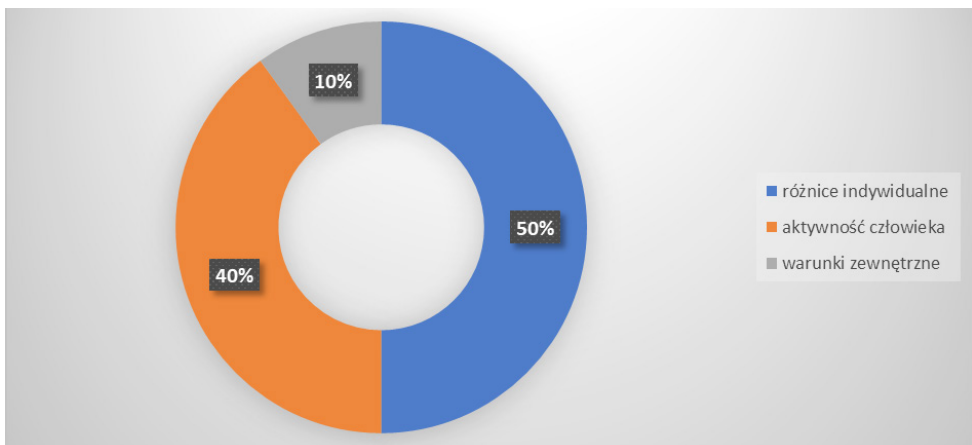
Zdaniem psychologów szczęście w stosunkowo niewielkim stopniu zależy od aktualnych warunków życia, pracy, czynników zewnętrznych. W zdecydowanej większości jest determinowane czynnikami indywidualnymi, takimi jak różnice indywidualne (np. osobowość człowieka, temperament, orientacja pozytywna) oraz czynnościami, aktywnością podejmowaną przez niego na co dzień. Stopień, na ile poszczególne zmienne wyjaśniają poczucie szczęścia człowieka, prezentuje rys. 1.

Skoro warunki zewnętrzne, okoliczności, w jakich człowiekowi przyszło żyć i pracować, tylko w 10 proc. wpływają na poczucie szczęścia, to oznacza być może, że przez rozbudowywanie systemu motywacyjnego o elementy związane z warunkami pracy w niewielkim stopniu można trwale wzbudzić poczucie szczęścia w pracownikach. Można byłoby powiedzieć to samo o wysokości wynagrodzenia, ale badania World Value Survey⁸ dostarczają informacji o niejednoznacznym

⁷ E. Diener, *Subjective well-being*, „Psychological Bulletin” 1984, vol. 95(3), s. 542–560.

⁸ Strona: <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>, dostęp: 8.12.2020 r.

związku zamożności kraju, w którym żyjemy, z subiektywnym poczuciem szczęścia jego mieszkańców. O ile więc warunki ekonomiczne mogą wyjaśniać różnice międzykulturowe w zakresie poczucia szczęścia, o tyle nie wyjaśniają różnic w ramach członków tej samej kultury, obywateli tego samego kraju. W zamożnych krajach nie ma związku między poziomem zarobków a poczuciem szczęścia, gdy tymczasem w biednych krajach związek ten jest bardzo wyraźny. Jest to spójne z dwuczynnikową teorią Fredericka Herzberga, który wynagrodzenie traktował jako czynnik higieny, a więc taki element systemu motywacyjnego, którego niski poziom wywołuje niezadowolenie pracowników, ale wysoki poziom wcale nie powoduje zadowolenia. Podążając tym tropem, można wnioskować, że wysokie zarobki nie dają szczęścia, ale niskie zarobki mogą powodować, że pracownik jest niezadowolony i nieszczęśliwy.



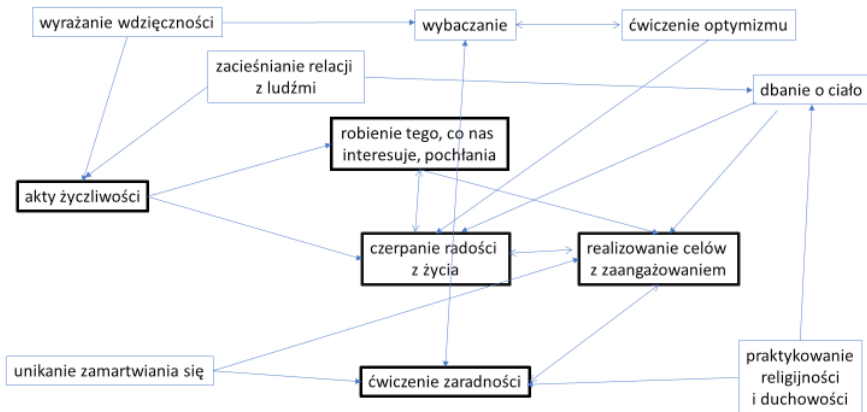
Rys. 1. Wyznaczniki poczucia szczęścia

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Lyubomirsky, K.M. Sheldon, D. Schkade, *Pursuing Happiness: The Architecture of Sustainable Change*, „Review of General Psychology” 2005, vol. 9(2), s. 111–131.

Spośród warunków zewnętrznych ważniejsze od warunków ekonomicznych okazały się dobre relacje społeczne – i to zarówno ich jakość, jak i ilość.

Skoro względnie trwałe cechy osobowości odpowiadają za 50 proc. subiektywnego poczucia szczęścia, a warunki zewnętrzne tylko za 10 proc., to czy można wpłynąć na wzrost poczucia szczęścia? Okazuje się, że tak. Pozostałe 40 proc. subiektywnego poczucia szczęścia jest konsekwencją naszych działań i naszego podejścia do codziennych sytuacji i wyzwań stawianych przez bieżące wydarzenia. Intencjonalne aktywności podejmowane przez człowieka mogą wpływać na wzrost lub spadek poczucia szczęścia, jeżeli są wyrazem jego woli, konsekwencją

dokonanego wyboru, muszą także zakładać włożenie pewnego wysiłku, bo muszą być wyzwaniem. Nie są to więc okoliczności życiowe, które przytrafiają się człowiekowi, a raczej intencjonalna aktywność człowieka podejmowana w odpowiedzi na zaistniałe wydarzenia i okoliczności. Badania Sonji Lyubomirsky wskazują na dwanaście rodzajów aktywności, których podejmowanie wpływa ostatecznie na wzrost subiektywnego poczucia szczęścia⁹. Koncepcja zakłada, że szczęście można osiągać na różne sposoby. Te sposoby mają jednak charakter wzajemnie wzmacniający, np. robienie w życiu tego, co nas interesuje, powoduje większą radość z życia i ułatwia realizowanie celów z zaangażowaniem. Nie jest jednak konieczne, by czerpać radość z życia, bo efekt ten można uzyskać przez np. dbałość o kondycję i nasze ciało, ale także ćwiczenie optymizmu lub akty życzliwości wobec innych. Wzajemne zależności między poszczególnymi aktywnościami wzmagającymi subiektywne poczucie szczęścia prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Rodzaje aktywności prowadzące do subiektywnego poczucia szczęścia

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Lyubomirsky, K.M. Sheldon, D. Schkade, *Pursuing Happiness...*, op.cit., s. 111–131; B. Wojciszke, *Psychologia społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 263.

Największa koncentracja wzajemnych wpływów wskazuje na największą siłę określonego działania jako czynnika sprawczego, odpowiadającego za subiektywne poczucie szczęścia. Wyraźnie więc widać, że najbardziej skuteczne w tym zakresie aktywności to: robienie rzeczy, które nas interesują, realizowanie celów, z którymi się identyfikujemy i w których realizację jesteśmy zaangażowani, uczenie się zaradności, radzenie sobie z trudnościami, czyli stawianie czoła wyzwaniom, a tak-

⁹ S. Lyubomirsky, K.M. Sheldon, D. Schkade, *Pursuing Happiness: The Architecture of Sustainable Change*, „Review of General Psychology” 2005, vol. 9(2), s. 111–131.

że okazywanie życzliwości innym ludziom i po prostu czerpanie radości z życia. Bogdan Wojciszke dzieli czynniki wymieniane przez S. Lyubomirsky na cztery kategorie: związane z utrzymywaniem relacji z innymi, związane z wyznaczaniem i skutecznym osiąganiem celów, związane z optymizmem życiowym oraz związane z praktykowaniem pozytywnego podejścia do życia przez redukcję napięcia i stresu, przez aktywność fizyczną, rozwój duchowy, cieszenie się życiem.

Konsekwencje szczęścia w zakresie funkcjonowania zawodowego i organizacyjnego

Choć w oczywisty sposób odnoszone sukcesy i doświadczanie własnej sprawności czynią ludzi bardziej szczęśliwymi, zadowolonymi z życia, liczne badania, jak choćby przytoczone na początku artykułu, wskazują także na odwrotny związek przyczynowo-skutkowy. Subiektywne poczucie szczęścia (pozytywny afekt) generuje sukcesy. Szczęśliwi ludzie osiągają więcej ze względu na większą aktywność. Pozytywny nastrój, pozytywne emocje prowadzą do myślenia, a następnie działania w sposób, który ułatwia zaangażowanie w to działanie, a w konsekwencji osiąganie celów. Pozytywne emocje towarzyszące aktywności zmieniają percepcję w różnych obszarach, ułatwiają również radzenie sobie organizmowi z wyzwaniami i trudnościami¹⁰.

Metaanaliza badań poprzecznych, podłużnych i eksperymentalnych obejmujących w sumie 275 tys. osób wykazała związek między pozytywnym afektem, wysokim poczuciem szczęścia, optymizmem życiowym a zmiennymi mającymi daleko idące konsekwencje w kilku obszarach funkcjonowania organizacji i jej członków. Są to¹¹:

- niska absencja;
- niska fluktuacja kadr;
- zdrowie psychiczne i fizyczne pracowników;
- rzadsze doświadczanie wypalenia zawodowego przez pracowników;
- zachowania obywatelskie w organizacji, takie jak życzliwość, bezinteresowna pomoc świadczona współpracownikom, dbałość o dobra wspólne organizacji, dawanie konstruktywnych uwag współpracownikom, rozwój kompetencji w ramach organizacji;
- pozytywne relacje międzyludzkie (większa liczba i wyższa jakość kontaktów społecznych, wsparcie społeczne, więcej kooperacji wewnątrz grup lub zespołów pracowniczych, mniej konfliktów);

¹⁰ S. Lyubomirsky, L. King, E. Diener, *The benefits of frequent positive affect. Does happiness lead to success?*, „Psychological Bulletin” 2005, vol. 131(6), s. 803–855.

¹¹ *Ibidem*.

- bardziej skuteczne radzenie sobie z trudnościami, wyzwaniem przez większe zaangażowanie;
- wzrost kreatywności;
- wyższe dochody uzyskiwane przez pracowników;
- bardziej sprzyjający pracy klimat organizacyjny;
- większa satysfakcja klientów organizacji.

Niektóre z badań sugerują również związek z produktywnością pracowników. Takie związki na ogół trudno mierzyć, niemniej jednak z badań przeprowadzonych przez badaczy z Uniwersytetu Warwick wynika, że szczęście pracowników bezpośrednio prowadzi do wzrostu produktywności średnio o 10–12 proc.¹² Natomiast półroczne badanie około 1800 pracowników call center British Telecom ujawniło korelację między byciem w dobrym nastroju, poczuciem bycia szczęśliwym a sprzedażą zrealizowaną danego dnia przez pracownika. Okazało się, że pracownicy, którzy czuli się szczęśliwi, pracowali szybciej, przeprowadzali więcej rozmów z klientami zakończonych udaną sprzedażą. Oszacowano, że ich produktywność wzrosła nawet o 13 proc.¹³ Achor Shawn, propagator psychologii pozytywnej w zarządzaniu, wymieniając pozytywne dla organizacji konsekwencje doświadczanego przez pracowników poczucia szczęścia, wskazuje, że szczęśliwi pracownicy osiągają wzrost sprzedaży o 37 proc., wzrost wydajności o 31 proc., wzrost dokładności wykonywanych zadań o 19 proc.¹⁴

W świetle tych doniesień naukowo-badawczych warto zainwestować w szczęście pracowników. Czy można jednak zarządzać emocjami, nastrojem pracowników? Czy i w jaki sposób można generować szczęście w organizacji?

Sposoby generowania szczęścia w miejscu pracy

Dbanie o szczęście pracowników w pracy nie sprowadza się do krótkowzrocznych artefaktów w postaci dużego wyboru płatków śniadaniowych, owocowych wtorków, sloganów motywacyjnych wypisanych na ścianach korytarzy, pokoi relaksacyjnych z huśtawkami i miękkimi pufami oraz atrakcyjnych wyjazdów integracyjnych. Szczególnie, że zgodnie z prawem asymetrii hedonistycznej¹⁵ ludzie łatwo przyzwyczajają się do dostarczanych im z zewnątrz pozytywnych bodźców

¹² Killkuletnim badaniem objęto 713 osób. A.J. Oswald, E. Proto, D. Sgroi, *Happiness and productivity*, „Journal of Labor Economics” 2015, vol. 33(4), s. 789–822.

¹³ C.S. Bellet, J-E. de Neve, G. Ward, *Does employee happiness have an impact on productivity?*, „Saïd Business School Research Papers” October 2019, s. 1–30.

¹⁴ A. Shawn, *The Happiness Advantage: How a positive brain fuels success in work and life*, Andrews McMeel Publishing 2018.

¹⁵ Prawo asymetrii hedonistycznej Nica Frijdy mówi, że ludzie szybko przyzwyczajają się do zdarzeń, które wzbudzają pozytywne emocje.

i aby stale podtrzymywać ich zainteresowanie i motywację, konieczne jest dostarczanie coraz to nowych, bardziej atrakcyjnych bodźców. „Żadne poczucie satysfakcji nie jest ostateczne, aby je utrzymać, trzeba ciągle coś dokładać”¹⁶. Z punktu widzenia systemu motywacyjnego jest to ślepa uliczka. Nie da się zarządzać szczęściem pracowników w ten sposób. W dbaniu o szczęście pracowników chodzi o to, by „pracoshczęście”, „pracowy” well-being stały się elementem kultury organizacyjnej i zostały wyryte w strategii organizacji, stały się nawykowym sposobem działania każdego pracownika. Droga do wdrożenia takich wartości nie jest prosta ani szybka. Nie każda organizacja jest także gotowa na takie rozwiązania i nie w każdej kulturze organizacyjnej jest to możliwe. Trudno o większe zakłamanie, gdy np. w organizacji przesiąkniętej kontrolą, niezdrową rywalizacją, brakiem ufności i otwartej komunikacji próbuje się nagle stworzyć odgórnie stanowisko CHO. Skuteczne działania w tym zakresie praktycznie zawsze mają charakter oddolny przy pełnej akceptacji góry. Opowieści aktywnych zawodowo CHO potwierdzają, że to oni sami stali się sprawcami zmian w organizacji przy błogosławieństwie szefostwa. Nie byłoby to nigdy możliwe w organizacji, w której nie pozwala się na kreatywność, rozwój, szukanie własnej drogi itp. Sam CHO to bardziej osoba, która czuwa nad klimatem organizacyjnym, otwartością komunikacji, zachęca i inspiruje pracowników do szukania własnej drogi do szczęścia w ramach organizacji i aktywności zawodowej.

Gdyby zastosować analogiczne myślenie o szczęściu w pracy, co o szczęściu w ogóle, to można byłoby uznać, że jest to wypadkowa niewielu przykrych zdarzeń w miejscu pracy, wielu przyjemnych oraz pozytywnego w wymiarze poznawczym stosunku do miejsca pracy, wykonywanej aktywności wyrażanego przez satysfakcję z pracy. Szczęście w miejscu pracy zależy w dużym stopniu od ogólnego poczucia szczęścia¹⁷. Podobnie jak satysfakcja z pracy wiąże się z satysfakcją z różnych innych aspektów życia. Badania pokazują, że obie te zmienne wpływają na siebie nawzajem. Oznacza to m.in., że satysfakcja z życia wpływa na satysfakcję z pracy i odwrotnie – satysfakcja z pracy wpływa na satysfakcję z życia¹⁸. Jest to zjawisko znane jako tzw. rozlewanie się satysfakcji. Może być jednak związane z mniejszym krytycyzmem wobec różnych aspektów życia, jeśli ogólnie towarzyszy nam zadowolenie z tego życia i poczucie dobrostanu. Już Herzberg zauważył, że na satysfakcję z pracy wpływają czynniki zupełnie z tą pracą niezwiązane, np. życie osobiste¹⁹. Wprawdzie zaliczył je do czynników higieny, których obecność jest ko-

¹⁶ E. Kaage, *Idź krok po kroku*, Muza, Warszawa 2020, s. 121.

¹⁷ Korelacja między satysfakcją z życia a pozytywnym afektem wynosi od 0,4 do 0,52 w zależności od tego, kto jest badany. *Ibidem*, s. 822.

¹⁸ D. Schultz, S. Schultz, *Psychologia a wyzwania dzisiejszej pracy*, PWN, Warszawa 2002, s. 297.

¹⁹ W. Kopertyńska, *Motywowanie pracowników. Teoria i praktyka*, Placet, Warszawa 2009, s. 26–27.

nieczna w życiu pracownika, by nie odczuwał dyssatisfakcji z pracy, ale jednocześnie są niezbędne, by motywatory mogły oddziaływać pobudzająco na motywację do pracy i by pracownik mógł odczuwać satysfakcję płynącą z pracy, która daje możliwość rozwoju osobistego, umożliwia ponoszenie odpowiedzialności, dostarcza uznania, osiągnięć, daje możliwość awansu, a ponad wszystko jest atrakcyjna, interesująca dla pracownika sama w sobie. Wnioski Herzberga z badań skłoniły środowisko osób zainteresowanych generowaniem motywacji do pracy i satysfakcji pracowników do poszukiwania czynników, które uczynią pracę bardziej atrakcyjną poznawczo, szczególnie w tych pracach, gdzie powtarzalność, rutyna, brak decyzywności nie umożliwiają samorealizacji w sposób oczywisty. W ten sposób zrodził się kierunek zajmujący się sposobami „wzbogacania pracy”, który znalazł najpełniejsze rozwinięcie w teorii właściwości pracy Richarda Hackmana i Garry’ego Oldhama. Autorzy wyłonili pięć jakościowych elementów pracy, zwanych osiowymi właściwościami pracy, które wpływają na wzrost motywacji wewnętrznej pracowników, jakość wykonywanej pracy, czerpaną z niej satysfakcję oraz – co z punktu widzenia organizacji jest niezwykle ważne – spadek fluktuacji i absencji²⁰. Do osiowych właściwości pracy autorzy zaliczają: różnorodność wykonywanych w pracy czynności i realizowanych zadań, możliwość identyfikacji zadania (wykonywanie zadania w całości od początku do końca), ważność zadania, autonomię i możliwość otrzymywania sprzężeń zwrotnych towarzyszących wykonywaniu zadań.

Wszyscy autorzy teorii treści zgodnie podkreślają znaczenie potrzeb związanych z wykonywaniem czynności, które służą rozwojowi, prowadzą do wzrostu, samorealizacji. Teorie motywacji do pracy, rodem z psychologii humanistycznej, zaznaczają, że aby człowiek mógł myśleć o sobie dobrze, doświadczać spełnienia i szczęścia, musi zaspokajać potrzebę osiągnięć, niezależności i autonomii. Abraham Maslow²¹ twierdził, że zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu (społecznych, własnej wartości i samorealizacji) prowadzi do rezultatów pozytywnych z punktu widzenia funkcjonowania człowieka w różnych obszarach życia, w tym w obszarze zawodowym. Oprócz lepszych rezultatów pracy życie na poziomie potrzeb wyższego rzędu zapewnia większą sprawność intelektualną, lepsze zdrowie fizyczne i psychiczne, czerpanie z życia więcej radości, a więc doświadczenie szczęścia. Maslow już w latach 60. ubiegłego wieku zwracał uwagę na to, co Thomas Peters i Robert Waterman zaczęli głosić w latach 80., a mianowicie, że skuteczne przywództwo koncentruje się na zaspokajaniu ludzkiej potrzeby sensu²². Koncepcję nadawania sensu jako aktywności służącej strukturalizowaniu rzeczywistości i doświadczeń

²⁰ *Ibidem*, s. 288–290.

²¹ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa 2006.

²² *Ibidem*, s. 367.

życiowych stworzył Karl Weick²³. Proces nadawania sensu, ułatwiając rozumienie zachodzących zdarzeń, umożliwia doszukiwanie się pewnych wzorców w rzeczywistości i przewidywanie tego, co może się wydarzyć. Nadawanie sensu wynika z dążenia do porządkowania świata, czynienia go przewidywalnym i zrozumiałym nawet kosztem ograniczania jego złożoności. Można w ten sposób redukować niepokój towarzyszący podejmowaniu decyzji, ułatwiać radzenie sobie z niepewnością, jaka z pewnością jest obecna w życiu zawodowym każdego człowieka. Koncepcja Weicka przyjęła się w naukach o zarządzaniu. Najbardziej wyraźnie znaczenie budowania sensu widoczne jest w pracy przedsiębiorców, innowatorów, menedżerów. Przedsiębiorca, działając, nadając własnej aktywności sens, tworzy nową rzeczywistość, wychodzi poza dotychczasowe ramy. W takim ujęciu przedsiębiorczość to nic innego jak tworzenie nowych światów, znaczeń, a kierowanie to zarządzanie tymi znaczeniami²⁴. Ważne jest, by potrzeba nadawania sensu była zaspokajana także na niższych szczeblach hierarchii organizacyjnej, w przypadku prac zrutynizowanych, zalgorytmizowanych. Jest wówczas szansa na długofalowe generowanie szczęścia pracowników.

Przytoczona na wstępie artykułu przypowieść o trzech budowniczych dokładnie podkreśla znaczenie sensu wykonywanej przez człowieka pracy, podejmowanej przecież w celach zarobkowych. Znaczenie nadawania sensu wykonywanej pracy jest wykorzystywane także w popularnym w ostatnich latach job craftingu. Punktem wyjścia tej metody jest założenie, że ze wsparciem przełożonego pracownik może zmienić swoje miejsce pracy, przeorganizowując czynności tak, by miały dla niego większy sens i większą wartość, a tym samym były bardziej angażujące, sprzyjały rozwojowi. W tym ujęciu autorzy podejścia, Amy Wrzesniewski, Jane Dutton i Justin Berg, odchodzą od myślenia o pracy jako o liście zaprojektowanych i zleconych przez przełożonego zadań do wykonania, „odhaczenia” i pasywności pracownika w zakresie planowania sposobu wykonywania tych zadań. Wykraczanie poza utarte „mentalne ograniczenia” dotyczące sposobu wykonywania pracy może okazać się angażujące pracownika, wymaga jednak kreatywnego podejścia i zaufania przełożonych, ograniczenia ich kontroli. Zdaniem autorów job crafting to „dokonywanie fizycznych i poznawczych zmian w zadaniach lub w relacjach w ramach wykonywanej pracy”²⁵. Chodzi więc o to, by wprowadzać do pracy jak najwięcej elementów, zadań, które są dla pracownika wartościowe, i jak najmniej takich, które pozbawiają go energii, chęci do pracy i życia. Pracę należy przeor-

²³ K. Weick, *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Dehli 1995.

²⁴ B. Czarniawska, *Narratives in Social Science Research*, Sage Publications, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore 2004.

²⁵ A. Wrzesniewski, N. LoBuglio, J. Dutton, J. Berg, *Job Crafting and cultivating positive meaning and identity in work*, „Advances in Positive Organizational Psychology” 2013, vol. 1, s. 281–302.

ganizowując w ten sposób, aby dostrzec jej wartość (np. dostawca Internetu nie musi postrzegać siebie jako zwykłego sprzedawcy, ale może poczuć się kimś, kto łączy ludzi na całym świecie, a postrzegając siebie w ten nowy sposób, wzmocni tym samym ważność realizowanego zadania). Według autorów koncepcji ważność pracy, a w konsekwencji jej sens pojawiają się szczególnie wtedy, gdy pracownik może dzielić się z innymi wiedzą, motywować innych do działania, wносить w życie innych jakąś wartość, czynić pracę bardziej użyteczną. Zastosowanie job craftingu pozytywnie wpływa na dobrostan pracowników. Po raz kolejny chodzi więc o to, by polubić to, co się robi, osobiście zaangażować przez dostrzeżenie większego sensu, celowości i społecznej lub organizacyjnej użyteczności wykonywanych prac.

Wybitny psycholog pozytywny Mihály Csikszentmihályi²⁶ uważał, że poczucie szczęścia pojawia się w chwilach doświadczania tzw. *flow* (przepływu), gdy człowiek stawia czoło wyzwaniom będącym jednocześnie ambitnym, ale też na miarę jego możliwości, umiejętności i kompetencji. Stan *flow* jest opisywany przez ludzi jako pozytywne doświadczenie wiążące się z poczuciem własnej kompetencji, użyteczności, bycia na właściwym miejscu, poczucia sprawczości. Jest to stan doświadczania siły, radości, własnej sprawczości, aktywności, kreatywności, satysfakcji i szczęścia. Badania wskazują, że ludzie średnio trzy razy częściej doświadczają *flow* w pracy niż poza pracą w czasie wolnym od aktywności zawodowej. Dla porównania, zdarzało się to w 54 proc. wybranych przez badaczy przypadkowych momentach w pracy i tylko w 18 proc. przypadkach czasu wolnego. Oznacza to, że w pracy ludzie częściej konfrontują się z ponadprzeciętnymi wymaganiami, w których konieczne jest zastosowanie nietypowych rozwiązań, skorzystanie z własnych umiejętności. Zdecydowanie rzadziej ludzie doświadczają tego w czasie wolnym, który opisują jako czas, gdy są bardziej pasywni, niezaangażowani, nudni i niezadowoleni z własnych osiągnięć i własnej aktywności. Dzieje się tak nie tylko w przypadku osób, których praca ma charakter koncepcyjny, zarządczy itp., jak menedżerowie, ale również w przypadku pracowników fizycznych. Doświadczenie stanu *flow* bierze się z adekwatnego wykorzystywania własnych umiejętności, kompetencji, własnego potencjału, jest to stan wzrostu, poczucia samorealizacji. Koncepcja *flow* wyrosła z psychologii pozytywnej i wskazuje na potrzebę wzrostu, rozwoju i spełnienia przez pracę. Trzy główne powody niezadowolenia z pracy to: brak różnorodności i wyzwań (zbyt mało stymulujące środowisko pracy), konflikty w miejscu pracy (głównie złe relacje z przełożonym), wypalenie zawodowe spowodowane zbyt dużą presją, stresem, brakiem czasu i równowagi między pracą a życiem.

²⁶ M. Csikszentmihályi, *Flow. The psychology of optimal experience*, Harper Perennial Modern Classics, New York–London–Toronto–Sydney–New Delhi–Auckland 2008.

Tym samym jest to kolejna koncepcja zweryfikowana badawczo, która wskazuje, że szczęścia, satysfakcji i zadowolenia z pracy nie należy upatrywać w warunkach zewnętrznych miejsca pracy, ale w pracy samej w sobie.

Podsumowanie

Poszukiwania czynników odpowiedzialnych za dobre wykonywanie zadań powierzonych pracownikom koncentrowały się dotychczas kolejno na: satysfakcji, motywacji, zaangażowaniu. Dziś coraz częściej badacze zwracają uwagę na znaczenie poczucia bycia szczęśliwym w pracy dla osiągnięcia celów organizacyjnych. Ten trend znajduje swoje odbicie w tworzeniu w organizacjach stanowisk wspomagających generowanie szczęścia pracowników. Działania te mają sens i przynoszą korzyści zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i jednostkowym, pod warunkiem że nie ograniczają się do rozbudowywania systemu motywacyjnego o kolejne materialne benefity, ale o warunki pracy sprzyjające doświadczaniu poczucia sensu, niezależności, autonomii, ważności i podmiotowości.

Bibliografia

Literatura

- Bellet C.S., Neve J-E. de, Ward G., *Does employee hapiness have an impact on productivity?*, „Saïd Business School Research Papers” October 2019.
- Csikszentmihalyi M., *Flow. The psychology of optimal experience*, Harper Perennial Modern Classics, New York–London–Toronto–Sydney–New Delhi–Auckland 2008.
- Czarniawska B., *Narratives in Social Science Research*, Sage Publications, Los Angeles– London–New Delhi–Singapore 2004.
- Diener E., *Subjective well-being*, „Psychological Bulletin” 1984, vol. 95(3).
- Kaage E., *Idź krok po kroku*, Muza, Warszawa 2020.
- Kopertyńska W., *Motywowanie pracowników. Teoria i praktyka*, Placet, Warszawa 2009.
- Lyubomirsky S., Sheldon K.M., Schkade D., *Pursuing Happiness: The Architecture of Sustainable Change*, „Review of General Psychology” 2005, vol. 9(2).
- Lyubomirsky S., King L., Dienier E., *The benefits of frequent positive affect. Does happiness lead to success?*, „Psychological Bulletin” 2005, vol. 131(6).
- Maslow A., *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa 2006.
- Oswald A.J., Proto E., Sgroi D., *Hapiness and productivity*, „Journal of Labor Economics” 2015, vol. 33(4).
- Pressman S.D., Cohen S., *Does positive affect influence health?*, „Psychological Bulletin”, 2005, vol. 131(6).
- Schultz D., Schultz S., *Psychologia a wyzwania dzisiejszej pracy*, PWN, Warszawa 2002.
- Shaw A., *The Happiness Advantage: How a positive brain fuels success in work and life*, Andrews McMeel Publishing 2018.

Weick K., *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Dehli 1995.

Wrzesniewski A., LoBuglio N., Dutton J., Berg J., *Job Crafting and cultivating positive meaning and identity in work*, „Advances in Positive Organizational Psychology” 2013, vol. 1.

Netografia

Bazan T., *Przyszłość pracy: czym się zajmuje Chief Happiness Officer?*, 24.06.2018, <https://www.linkedin.com/pulse/przysz%C5%82o%C5%9B%C4%87-pracy-czym-si%C4%99-zajmuje-chief-happiness-officer-bazan/?originalSubdomain=pl>.

<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

<https://internationalweekofhappinessatwork.com>.

<https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,25520494,specjalista-ds-dobrego-nastroju-dyrektors-ds-szczescia-to.html>.

<https://www.devire.pl/dyrektor-ds-szczescia-w-devire>.

www.konteksthr.pl/porozmawiajmy-o-wartosciach.

Streszczenie

Autorka rozważa sensowność zabiegania o poczucie szczęścia w pracy. Przytacza badania z ostatnich lat, które wskazują na korzyści podejmowania przez organizacje tego typu starań. Szczęśliwi pracownicy rzadziej chorują, są bardziej zaangażowani w problemy kolegów i organizacji, bardziej lojalni, bardziej kreatywni, a finalnie bardziej efektywni i rzadziej odchodzą z organizacji. Ze względu na fakt, że szczęście w niewielkim stopniu zależy od czynników zewnętrznych, a w dużo większym od doświadczenia przez pracowników proaktywności, skuteczności i sprawczości, działania organizacji powinny koncentrować się na tworzeniu kultury organizacyjnej umożliwiającej doświadczenie tych stanów. Należałoby więc ograniczać kontrolę, a zwiększać decyzyjność, poszerzać zakres odpowiedzialności pracowników, stymulować ich do rozwoju, a przede wszystkim umożliwić im postrzeganie ich pracy jako ważnej i sensownej.

Summary

The author takes an in-depth look into the aspects of happiness at work. In the management science it has been concerning satisfaction, motivation, commitment so far. But nowadays it starts to be popular to generate the happiness at work. The studies revealed that happy workers are more healthy, have stronger tendency to help, cooperate, creativity. Finally, they are more productive than unhappy professionals and don't consider quitting job. Those proofs are evidently beneficial for the organization as a whole. The happiness slightly depends on material benefits and much stronger on such as factors as: workplace autonomy, freedom do decide, significance and sense of tasks.

Słowa kluczowe

Szczęście w pracy, motywacja, satysfakcja, zaangażowanie.

Keywords

Happiness at work, motivation, satisfaction, commitment.

Magdalena Ściagała – dr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie, ORCID: 0000-0001-8073-7122.

Anna Ciosek
Agnieszka Orłowska

MIGRACJA A ROZWÓJ – DYLEMATY POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ 2020

Wstęp

Wiosenna fala pandemii wyrządziła naszej gospodarce dotkliwe szkody, choć mniejsze niż przewidywano. Były one i są też niższe niż w innych krajach Unii Europejskiej (UE). Nie wiadomo, jak sobie poradzimy z drugim uderzeniem COVID-19. Trwają zmagania o nasze zdrowie i gospodarkę. Niedawno opublikowana prognoza Banku Światowego dotycząca skutków COVID-19 dla tegorocznego PKB w przypadku Polski wynosi 3,9 proc. spadku, z odbiciem się w 2021 roku wzrostem w wysokości 3,5 proc. Prognozy dla innych krajów, w tym z UE, są znacznie gorsze¹. Trzeba będzie jednak poczekać na gospodarcze skutki jesiennej fali. Jeśli dojdzie do kolejnego lockdownu i gospodarka stanie, prognozy mogą być dramatycznie odmienne.

Nie jest to może najlepszy czas na zwracanie uwagi na sprawy perspektyw. W świadomości społecznej bowiem na plan pierwszy wysuwają się sprawy bieżące, związane z walką o biologiczne wręcz przetrwanie, co naturalne i zrozumiałe. Jest jednak oczywiste, że ten stan bezpośredniego zagrożenia wcześniej czy później minie. Trwa wyścig z czasem o szczepionkę i leki. Wówczas staniemy znów przed fundamentalnymi problemami naszych perspektyw. Bieżące więc trudności nie powinny nas usprawiedliwiać, gdy chodzi o myślenie o przyszłości i zdecydowane wzięcie się za bary z najtrudniejszą perspektywą – wyludnianiem się Polski i potencjalnym brakiem zasobów pracy, czyli możliwym brakiem rozwoju i wzrostem ubóstwa.

Sytuacja demograficzna w Polsce

Jednym z poważniejszych problemów, które w ostatnich latach znalazły się w świetle światowej i krajowej opinii publicznej, jest migracja. Przez to, że Polska znajduje się w czołówce państw UE pod względem przyrostu liczby migrantów w bilansie zasobów pracy, kwestia ta wystąpiła ze szczególną ostrością. Pracodawcom zabrakło gwałtownie pracowników z powodu zamknięcia granic. Częściowo problem

¹ Strona: <https://300gospodarka.pl/news/bank-swiatowy-rewiduje-prognozy-polska-gospodarka-skurczy-sie-o-39>, dostęp: 10.10.2020 r.

ten łagodził lockdown, przez wstrzymanie pracy wielu zakładów. Trwało to jednak względnie krótko. Szybko wystąpił brak rąk do pracy, przysparzając dużej części przedsiębiorstw dotkliwych problemów.

Podstawowym jednak zjawiskiem jest długotrwały ubytek 2,5 mln pracowników, którzy udali się na emigrację w ciągu ostatnich 30 lat (dane szacunkowe, potwierdzone przez Główny Urząd Statystyczny – GUS i instytucje badające rynek pracy w Polsce) oraz trwale kurczenie się naszej populacji w związku z ujemnym przyrostem naturalnym. Istotną przyczyną problemów Polski z niezbędnymi do rozwoju zasobami pracy jest niski, w porównaniu z innymi krajami UE, poziom aktywności zawodowej ludności. Perspektywy kurczenia się naszej populacji stają się fundamentalnym, wręcz egzystencjalnym problemem.

Dosadnie artykułuje to były wiceminister finansów (2015–2019) Konrad Rackowski na łamach „Business Insider” w odpowiedzi na pytanie, czy stać nas na kontynuację programów społecznych i wizji państwa socjalnego: „Stać nas na państwo opiekuńcze, które zadba o chorych, niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie. Stać nas na wspomaganie polityki prorodzinnej, żeby za 80 lat liczba mieszkańców Polski nie była niższa o 10 mln mieszkańców według szacunków Eurostatu. Nie stać nas na rozdawnictwo i tworzenie klasy ludzi zbędnych, zdolnych do pracy, ale trwale niepracujących i do tego roszczeniowych. Od lat blisko 45 proc. Polaków nie pracuje, mamy niekorzystną sytuację demograficzną, gdzie maleje liczba osób pracujących, zarówno tych czynnych zawodowo, jak i biernych. Na jednego emeryta pracują zaledwie dwie osoby, a deficyt funduszu ubezpieczeń społecznych już przekracza 30 mld zł i rośnie. Zadaniem państwa jest aktywizowanie blisko 5 mln osób, które są bierne zawodowo i są w wieku produkcyjnym”².

Takich i podobnych opinii w przestrzeni publicznej jest wiele. Znajdują one potwierdzenie w prognozach statystycznych. Z punktu widzenia perspektyw rozwojowych Polski, jak już wspomniano, najgroźniejszym zjawiskiem jest czekające nas kurczenie się populacji. Pocieszeniem nie może być prognoza dla całego kontynentu. Niektóre europejskie kraje będą poddane procesowi kurczenia się w stopniu znacznie niższym niż Polska. Interesująca natomiast jest prognoza dla populacji całego świata. Wielu demografów przewiduje, że po przekroczeniu granicy wieku XXI załamię się długotrwały trend silnego przyrostu i ludności zacznie ubywać, głównie z powodu coraz lepszego wykształcenia kobiet i postępujących zmian w ich świadomości. To pod koniec wieku. Natomiast w Polsce już dziś widać wyraźne objawy starzenia się ludności, co w efekcie prowadzi do zmniejszenia się populacji. Pokazują to prognozy przedstawione w tabeli 1.

² M. Kunica, *Lockdown to podejście średniowieczne, katastrofalne ekonomicznie. Nie było konieczne – uważa były wiceminister finansów*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/koronawirus-w-polsce-czy-lockdown-by-l-konieczny/ynqwyln>, dostęp: 03.11.2020 r.

Tabela 1. Zestawienie wyników prognozy ONZ i Eurostatu (dla UE i Polski) z dodatkowym uwzględnieniem prognozy ludności Polski opracowanej przez GUS

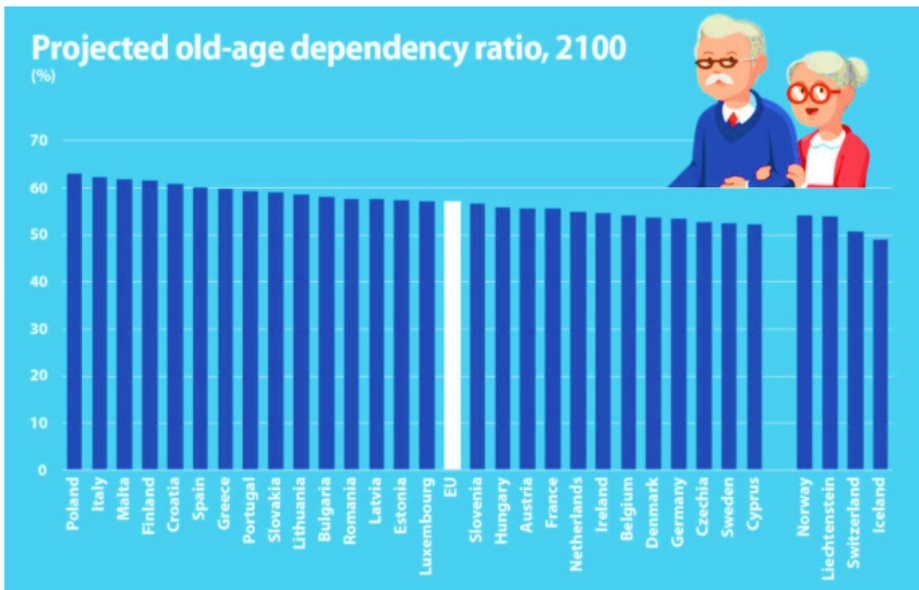
Prognoza dla:	Prognoza ludności (w mln)						Przyrost/ubytek (2050/2015)					
	Eurostat	ONZ	GUS	Eurostat	ONZ	GUS	Eurostat	ONZ	GUS	Eurostat	ONZ	GUS
	na 2015 rok			na 2050 rok			w mln			w %		
UE	508,2	505,7	x	525,5	500,4	x	+17,3	-5,2	x	+3,4	-1,0	x
Polski	38,5	38,6	38,4	34,8	33,1	34,0	-3,7	-5,5	-4,5	-9,5	-14,2	-11,6

Źródło: J. Stańczak, D. Szałys, J. Witkowski, *Potencjał ludnościowy Unii Europejskiej*, w: *Ekonomiczna pozycja Europy w świecie*, J. Kleer, K. Prandecki (red.), Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2016, s. 32, <http://www.prognozy.pan.pl/index.php/wvdawnictwa/37-książki-dotyczące-polski/134-ekonomiczna-pozycja-europy-w-swiecie>, dostęp: 11.10.2020 r.

Tak jak w przypadku całej UE prognozy ONZ są negatywne, to już Eurostatu bardziej optymistyczne. Dla Polski oba źródła są bezlitosne – jednomyślnie wskazują ubytek populacji. Jeszcze gorzej przedstawiają się dla nas prognozy ONZ, Eurostatu i GUS na koniec obecnego wieku.

Najnowsze prognozy Eurostatu przewidują, że w 2100 roku Polska będzie liczyć zaledwie 27,7 mln mieszkańców. Rozpaczliwie wręcz, by użyć tak emocjonalnego określenia, przedstawia się prognoza dla Polski udziału osób w wieku starszym (65 lat i więcej) w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata), czyli tzw. wskaźnik obciążenia emerytalnego, również na koniec wieku. Mizernym pocieszeniem jest fakt, że nie będziemy w opisywanym zjawisku osamotnieni. Wspomniano już, że starzeć się będzie cały kontynent³. Najostrzej jednak wystąpi ten problem w Europie Środkowo-Wschodniej, a Polska znajdzie się w sytuacji najgorszej, co przedstawiono na wykresie 1.

³ Nowa prognoza dotycząca globalnej populacji do końca stulecia, opublikowana w czasopiśmie „The Lancet” w lipcu 2020 r., jest wynikiem badań prowadzonych przez Instytut Pomiarów i Ocen Stanu Zdrowia (The Institute for Health Metrics and Evaluation, IHME) przy Uniwersytecie Waszyngtońskim. Podstawowym wnioskiem płynącym z prognozy jest zerwanie z dotychczas przewidywanym ciągłym globalnym wzrostem liczby ludności. Nowe przewidywania zakładają, że światowa populacja osiągnie szczyt 9,7 mld w 2064 r., a następnie jej liczebność do końca wieku będzie spadać – do 8,8 mld, co w dużym stopniu będzie efektem spadku współczynnika dzietności w skali globalnej. Jednocześnie z badań tych wynika niepokojąca predykcja dotycząca demografii Europy Środkowej i Wschodniej. Obszar ten może być bowiem najszybciej wyludniającym się regionem świata. Prognoza mówi o zmniejszeniu się liczby ludności z 325 mln mieszkańców obecnie do zaledwie 186 mln w 2100 r., a z pominięciem Rosji – ze 179 mln do 80 mln. Oznacza to spadek o 43 proc., z pominięciem Rosji – o 55 proc.(!). Za: M. Gołębiowska, *Prognoza 2100. Europa Środkowa i Wschodnia najszybciej wyludniającym się regionem świata*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 243, <https://ies.lublin.pl/komentarze/prognoza-2100-europa-srodkowa-i-wschodnia-najszybciej-wyludniajacym-sie-regionem-swiata/>, dostęp: 11.10.2020 r.



Wykres 1. Przewidywany wskaźnik obciążenia emerytalnego 2100 roku

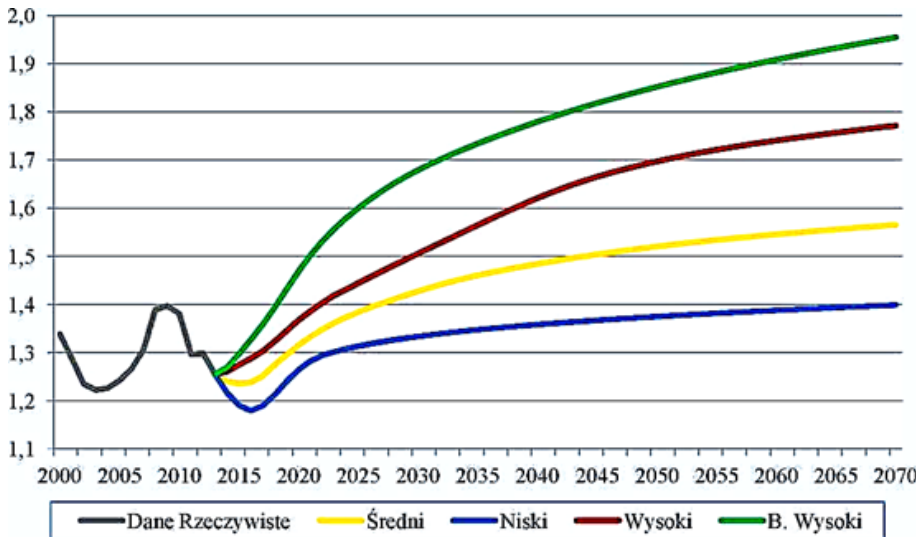
Źródło: *Old-age dependency ratio increasing in the EU*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200713-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>, dostęp: 7.10.2020 r.

Jak wynika z danych zawartych na wykresie 1, przy 57 proc. dla całej UE w 2100 roku (prawie dwukrotnie więcej niż w 2019 roku – 31 proc.) polskie pracujące społeczeństwo będzie obciążone najbardziej – przy wskaźniku 63 proc. Oznacza to, że na każdą osobę starszą przypadają będzie mniej niż dwie osoby w wieku produkcyjnym.

Aby uwypuklić dramatyzm sytuacji, warto zwrócić uwagę na przewidywaną dzietność naszej populacji, która już obecnie nie gwarantuje wzrostu demograficznego. Nawet w najbardziej optymistycznym, wysokim wariantcie przyszłej dzietności nie przekracza ona dwójga dzieci w rodzinie, czyli tej granicy, po której przekroczeniu można mówić o realnym wzroście przyrostu naturalnego. Wysoki i średni wariant, wciąż poniżej wartości „2” wymaga spełnienia wyśrubowanych warunków wzrostu poziomu życia materialnego i świadomości. Dla kształtowania polityki społecznej, prorodzinnej, przyjęć oczywiście należy wariant niski, który może przynieść w efekcie kurczenie się naszego narodu (wykres 2)⁴.

⁴ Warianty średnie i wysokie zakładają, że w przyszłości dzietność w Polsce wzrośnie powyżej 1,5. Jako warunki potrzebne do realizacji jednego z tych wariantów, zdaniem autorów tej prognozy, należy wymienić:

- wyraźną poprawę sytuacji na rynku pracy dla osób młodych (wyraźny spadek bezrobocia, poprawa pewności zatrudnienia),
- powrót do szybkiego rozwoju gospodarczego po okresie recesji,



Wykres 2. Współczynnik dzietności w Polsce w latach 2000–2013 oraz prognoza na lata 2014–2070 według czterech wariantów

Źródło: Prognoza ludności na lata 2014–2050, GUS, Warszawa 2014.

Przyczyny sytuacji demograficznej w Polsce

Młode rodziny nie chcą mieć dzieci, przynajmniej w takim stopniu, który mógłby odwrócić trwającą tendencję wyludniania się Polski. Przyczyny gwałtownego załamania się dzietności po 1989 roku są głębokie i trudne do pokonania, przy czym brak realnych perspektyw własnego mieszkania jest niejedyną, choć niezwykle dokuczliwą dla młodych trudnością życiową.

Według danych Eurostatu ponad połowa młodych Polek i Polaków w wieku 18–34 lata mieszka u rodziców. Ekspertci są zgodni, że obecnie brakuje nam 1–2 mln mieszkań, choć corocznie przybywa ich 120–180 tys. Mimo szybkiego

- znaczne i szybkie poprawianie się sytuacji materialnej gospodarstw domowych po okresie recesji,
- zmiany w systemie edukacji umożliwiające bardziej płynne przejście z systemu edukacji do zatrudnienia,
- wyraźną poprawę sytuacji na rynku mieszkań,
- szybką poprawę dostępności do żłobków i przedszkoli w najbliższych latach,
- wyraźną poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy (wzrost wskaźnika zatrudnienia kobiet),
- systematyczny wzrost „średniej liczby dzieci w deklarowanym idealnym modelu rodziny”, popularyzacja modelu rodziny wielodzietnej,
- systematyczną zmianę mentalności dotyczącą pozycji i ról społecznych kobiet i mężczyzn,
- znaczne zmiany w systemie podatkowym, w szczególności zmniejszenie podatków pośrednich dla osób decydujących się na dzieci oraz wprowadzanie prorodzinnych ulg podatkowych.

Od tego, w jakim stopniu i w jakim czasie uda się zrealizować wymienione warunki, zależeć będzie skala i tempo wzrostu współczynnika dzietności.

wzrostu budownictwa mieszkaniowego szacuje się, że nadal w 2030 roku brakować ich będzie 600 tys.⁵

Zresztą nawet w nowych mieszkaniach, zazwyczaj obciążonych spłatą wieloletniego i wysokiego kredytu, nie rodzi się wystarczająco dużo dzieci – albo rodziców nie stać na więcej niż jedno czy dwoje potomków, bo trzeba spłacać wieloletnie kredyty, albo kobiety wyszły z wieku rozrodczego. Także coraz bardziej modne wśród młodych jest być singlem, narasta liczba rozwodów. Zmienia się kultura życia, stereotypy, przyzwyczajenia, style bycia, na co rządzący mogą mieć bardzo ograniczony wpływ. Nie jest to przecież rzecz tylko materialna. Wiele zasobnych, sytych społeczeństw w bogatszej niż Polacy Europie też ma przed sobą niewesołą perspektywę kurczenia się populacji.

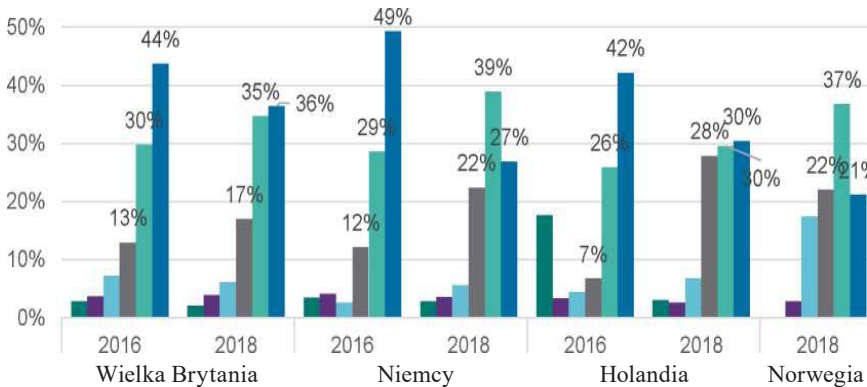
Zdaniem demografów Polska znalazła się w takim momencie rozwoju demograficznego, że nawet wzrost współczynnika dzietności do poziomu gwarantującego prostą zastępowalność pokoleń w krótkim okresie, nie spowoduje odwrócenia tych procesów ani nie powstrzyma zmniejszania się liczby ludności kraju. Przy tak znacznym zniekształceniu struktury populacji proces odbudowy demograficznej będzie procesem powolnym i wymagającym konsekwentnych, długofalowych działań. Wystarczy spojrzeć na listę przemian gospodarczych, społecznych i mentalnych, których musimy dokonać, by odwrócić kierunek tych tendencji. To gigantyczny wręcz wysiłek, wymagający odwagi politycznej i uzyskania poparcia obywateli.

Dramatyzm sytuacji pogłębia wysoka emigracja. Zgodnie z szacunkami GUS poza granicami Polski przebywa czasowo, głównie w celach zarobkowych, około 2,5 mln stałych mieszkańców naszego kraju⁶. Liczba ta się zmienia, co oczywiste. Po okresie gwałtownego wzrostu, po przystąpieniu Polski do UE, nastąpił okres stabilizacji. W ostatnich jednak latach zwiększa się, choć już nie tak gwałtownie. Zjawisko to jest przedmiotem sporu ekspertów rynku pracy i publicystów co do perspektyw, czy tendencja ta jest zjawiskiem trwałym. Oczywiście mogą to być tylko przewidywania – czy emigrować czy pozostać w kraju to indywidualne decyzje ludzi, które mogą się na bieżąco zmieniać w zależności od pojawiających się lub zanikających szans odpowiedniej pracy i godziwej płacy. Istotną rolę odgrywa również prowadzona przez władze polityka, stwarzająca oczekiwany lub pogarszający się klimat społeczno-polityczny.

⁵ *Ile mieszkań brakuje w Polsce. Raport*, HRE Think Tank, listopad 2018, <https://heritagere.pl/wp-content/uploads/2018/12/HRE-TT-RAPORT-ILE-MIESZKA%C5%83-BRAKUJE.pdf>, dostęp: 3.11.2020 r.

⁶ Czasowy pobyt za granicą nie oznacza emigracji stałej. Szacunki liczby Polaków lub osób polskiego pochodzenia na świecie oscylują wokół 18 mln.

Stało się to również przedmiotem pogłębionej analizy Narodowego Banku Polskiego (NBP), której podstawą były deklaracje samych zainteresowanych. Między innymi pytano Polaków pracujących za granicą, w krajach, w których naszych rodaków jest najwięcej, o plany powrotu do Polski. Odpowiedzi ankietowanych zestawiono na wykresie 3.



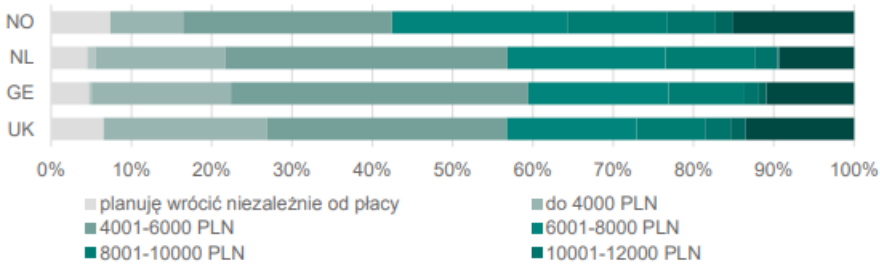
Wykres 3. Plany pozostawiania Polaków na emigracji w 2016 i w 2018 roku

Kolory: 1 (niebieski) – krócej niż 3 mies., 2 (ciemnoniebieski) – 3–6 mies., 3 (szary) – 7–12 mies., 4 (ciemnoniebieski) – 1–3 lata, 5 (niebieski) – powyżej 3 lat, 6 (ciemnoniebieski) – na stałe.

Źródło: I. Chmielewska, A. Panuciak, P. Strzelecki, *Polacy pracujący za granicą w 2018 r. Raport z badania*, NBP, Warszawa 2019, s. 36, https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/polacy_pracujacy_za_granica_2018.pdf, dostęp: 4.11.2020 r.

Z przedstawionych danych wynika, że utrzymuje się duży odsetek osób planujących stałą emigrację, choć w ciągu dwóch lat tendencja jest malejąca. Ankietowani podają różne powody zmiany swych planów, ale na pierwszym miejscu, gdy chodzi o powrót do kraju ojczystego, stawiają spadek bezrobocia i lepsze perspektywy znalezienia odpowiedniej pracy. Od deklaracji w ankiecie może być daleko do rzeczywistej realizacji, mimo wszystko jednak jest to zjawisko, na które w pewnym stopniu może liczyć wyschnięty polski rynek pracy.

Do możliwości powrotu z emigracji należy podchodzić ostrożnie i nie można ludzię nadzieją, że Polacy pozostający na emigracji będą wystarczającym potencjalnym rezerwuarem zaspokojenia potrzeb rynku pracy w Polsce. Nie można jednak całkowicie wykreślić takiej możliwości przy prognozowaniu działań zachęcających emigrantów do powrotu. Rosnące płace w Polsce mogą stać się podstawowym i w miarę skutecznym stimulatorem skłaniającym ich do takiej decyzji. Dlatego warto jest ponownie przywołać wyniki badań NBP w tej kwestii (wykres 4). Dotyczą one tylko niektórych krajów, ale są to dane pozwalające na wnioskowanie o tendencjach w całej populacji polskiej emigracji zarobkowej.



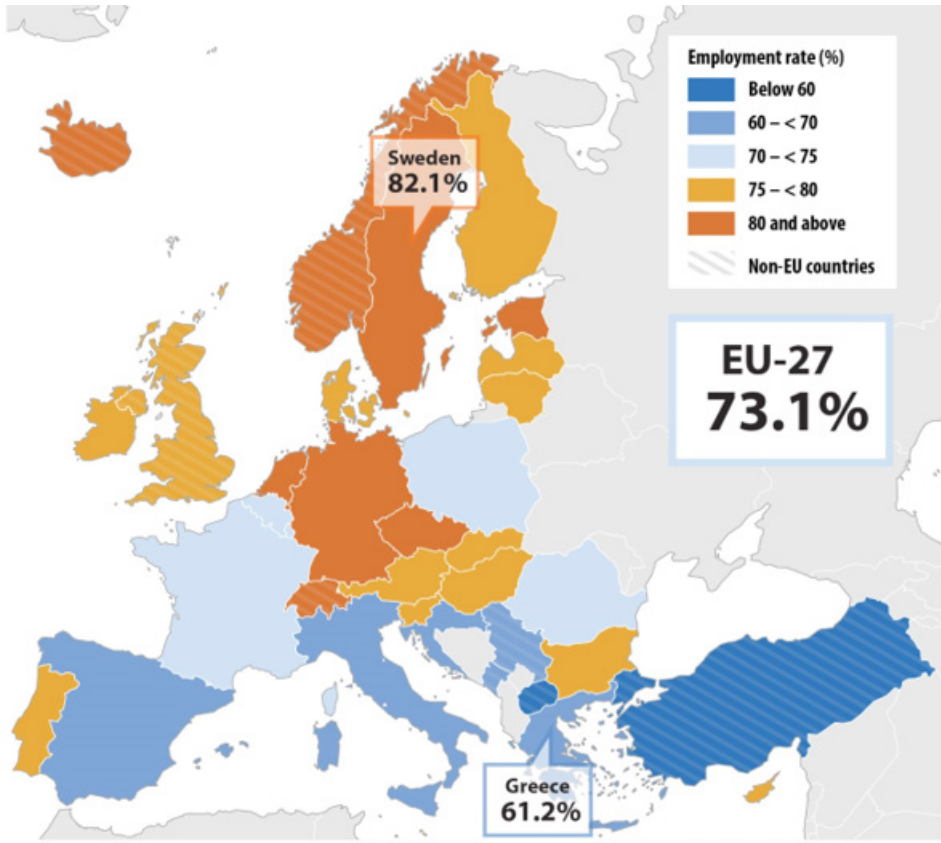
Wykres 4. Poziom wynagrodzenia netto w Polsce, który skłaniałby imigrantów do powrotu

Źródło: I. Chmielewska, A. Panuciak, P. Strzelecki, *Polacy pracujący za granicą...*, *op.cit.*

W poszukiwaniach środków zaradczych wobec perspektywy zapaści demograficznej Polski autorzy wielu opracowań naukowych oraz liczni uczestnicy życia publicznego wskazują na niski stopień aktywności zawodowej Polaków. Nie ma to bezpośredniego związku ze wzrostem liczebnym naszej populacji, ale z pewnością jest to niemała rezerwa, gdy chodzi o utrzymanie niezbędnego tempa rozwoju gospodarczego. Jeśli trudno liczyć na wzrost ilości pracy, przez wzrost demograficzny, to należy szukać rozwiązań również w jakości pracy i aktywizacji zawodowej społeczeństwa.

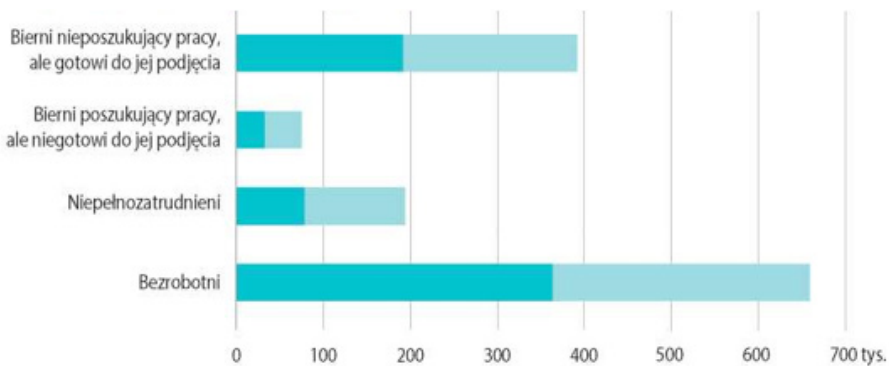
Łatwo jest wskazać liczne przykłady życia bez świadczenia pracy na koszt państwa. Niestety, jest to obciążone bardzo silnie czynnikiem politycznym. Jakiegokolwiek próby nacisku na niepracujących, aby tę pracę podjęli, powodować będą opór i sprzeciw, nawet w wypadkach, gdy świadczenie społeczne jest sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem i poczuciem sprawiedliwości. Żadna partia polityczna chcąc wygrać wybory nie zapisze w swym programie zdecydowanej i twardej realizacji polityki w tym obszarze. Patrząc na tę sprawę w innych krajach UE, oczywiste jest stwierdzenie, że rezerwy są tu znaczne, choć niebywale trudne do wykorzystania. Skalę zjawiska obrazuje rys. 1, na którym zaznaczono wskaźniki zatrudnienia w UE i niektórych pozostałych krajach Europy w 2019 roku.

Małym pocieszeniem jest to, że niższy wskaźnik niż Polska mają takie kraje, jak: Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania czy Włochy. Celem wyznaczonym przez Unię jest osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75 proc. Sporo nam do tego brakuje. Bardziej pożyteczne dla nas będzie jednak przyjrzenie się Niemcom czy Szwedom i stosowanym tam praktykom aktywizacji zawodowej ludności. Faktem jest, że tuż po wstąpieniu do UE, w 2004 roku, mieliśmy najniższy wskaźnik zatrudnienia. W stosunkowo krótkim czasie poprawiliśmy ten stan. Jednakże ostatnie lata pokazują zwolnienie tempa wzrostu wydajności pracy w Polsce. To może właśnie wskazywać, że wyczerpaliśmy proste sposoby i należy poszukiwać bardziej skutecznych. To, jak kształtowały się niewykorzystane potencjalne zasoby pracy w 2018 roku w naszym kraju, prezentuje wykres 5.



Rys. 1. Wskaźnik zatrudnienia, wiek 20–64, w 2019 roku (%)

Źródło: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics/pl, dostęp: 28.20.2020 r.



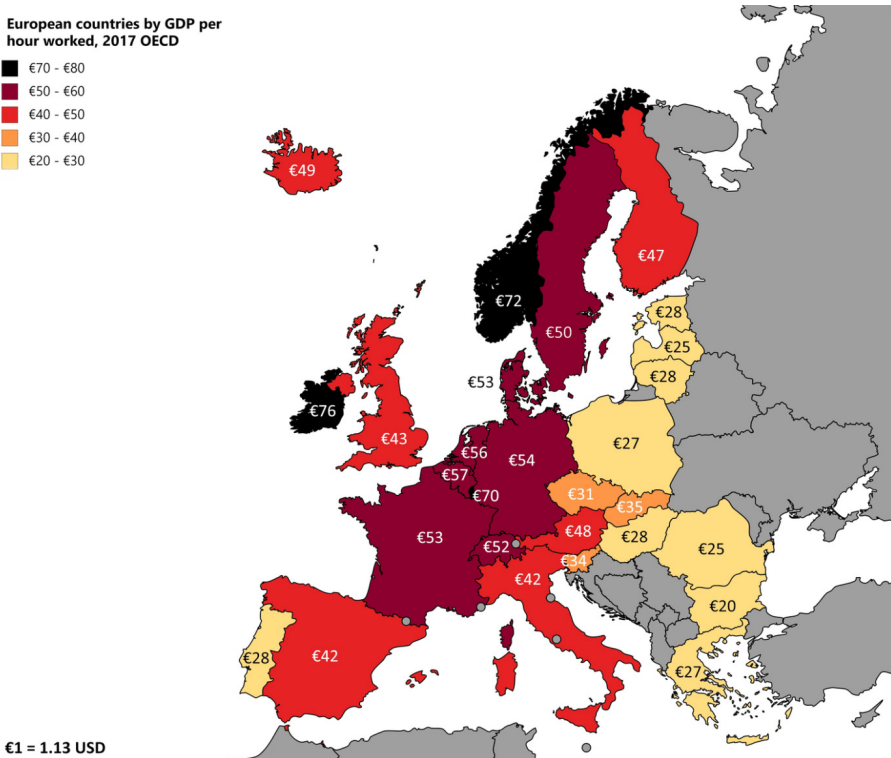
Wykres 5. Niewykorzystane potencjalne zasoby pracy w 2018 roku, wiek 15–74 lata

Mężczyźni – kolor ciemnoniebieski, kobiety – kolor niebieski

Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/>, dostęp: 12.10.2020 r. Według danych: Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

Warto zauważyć, że tylko częściowe wykorzystanie tych rezerw mogłoby w dość istotny sposób poprawić stan naszego rynku pracy. Potrzebne jednak byłyby bardziej energiczne i zdecydowane działania, choć napotka to na opór, o czym wspomniano. Nie będą to jednak wielkości liczone w milionach osób. Z wielu obiektywnych przyczyn część populacji nigdy nie podejmie pracy. Niekorzystna, wyraźnie niższa niż w czołowych krajach UE jest też wydajność pracy. Znajdujemy się pod tym względem na końcu listy państw UE.

Według statystyk OECD w latach 1995–2014 byliśmy na piątym miejscu w świecie. Osiągnęliśmy to jednak głównie przez wydłużenie czasu pracy. Polacy, według światowych rankingów, należą do grupy najdłużej pracujących narodów. Tak więc utrzymać dotychczasowe tempo wzrostu będzie niezwykle trudno, gdyż trzeba będzie sięgnąć po bardziej złożone czynniki wzrostu: sprawniejszą organizację pracy i jej nowoczesne, techniczne uzbrojenie. To zresztą następuje w wielu naszych przedsiębiorstwach i można liczyć, że wzrost wydajności może w poważnym stopniu osłabić skutki zmniejszania się populacji. Oczywiście, gdyby udało się to osiągnąć. Godzinową wydajność pracy w 2017 roku, według OECD, ilustruje rys. 2.



Rys. 2. Godzinowa wydajność pracy w 2017 roku

Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Labour_productivity_levels_in_Europe._OECD,_2015.png, dostęp: 2.11.2020 r.

Graficzne przedstawienie pokazuje wyraźniej niż cyfrowe statystyki stan zaopóźnienia cywilizacyjnego naszego regionu. Nasza praca, mimo wysiłku (wspomniany czas pracy), jest za mało produktywna i przynosi zbyt małe materialne rezultaty w porównaniu z zachodnią częścią kontynentu.

W raporcie „Polska 2030” globalna firma doradztwa strategicznego McKinsey pokazuje różnice między Polską a najbardziej rozwiniętymi krajami dawnej unijnej piętnastki, gdzie aż o 59 proc. jest niższa produktywność polskiego sektora przemysłowego. Podobnie jest w rolnictwie i energetyce⁷. Warto więc zauważyć, że w tym obszarze tkwią ogromne rezerwy dla naszego rozwoju. Będą jednak bardzo trudne do wykorzystania.

Przyspieszenie tempa rozwoju społecznego

Skoro będzie ubywać rąk do pracy z powodu malejącej liczby ludności, to trzeba co najmniej utrzymać (choć lepiej zwiększyć) obecne tempo rozwoju. Pobieżne tylko przyjrzenie się zaprezentowanym danym prowadzi do konkluzji, że nawet pełne wykorzystanie naszych wewnętrznych możliwości, co wymagać będzie ogromnego wysiłku i czasu, nie zapewni nam tak wyczekiwanego dogonienia bogatszych od nas krajów UE, gdy chodzi o poziom życia.

Nastąpił rewolucyjny wręcz przyrost ludzi wykształconych na poziomie wyższym niż średnie i związany z tym wzrost aspiracji życiowych. Rośnie społeczny nacisk na rządzących, aby aspiracje te zaspokoili. Jeśli nie sprostą temu oczekiwaniu kraj ojczysty, ci wykształceni, w większości młodzi ludzie wybiorą emigrację. Odczuwane jest to już dziś boleśnie, choćby w służbie zdrowia. Wspomniano, że wykorzystanie rezerw na głównych płaszczyznach (przyrost naturalny i dzietność, wyhamowanie tempa emigracji Polaków, zorganizowanie pracy tak, by stała się o wiele bardziej wydajna niż dziś, spowodowanie, by o wiele więcej niepracujących naszych obywateli podjęło pracę, zabezpieczenie wysokiego poziomu usług publicznych) musi zająć dużo czasu i wiele kosztować. Na ten czas, a nawet i na stałe, trzeba będzie sięgnąć na zewnątrz po ręce do pracy. I to w sytuacji, gdy na masową skalę robią to inni, zasobniejsi od nas, a więc płacący więcej za tę pracę, Europejczycy.

Jak już wskazano, w 2050 roku liczba ludności Polski prawdopodobnie spadnie do niecałych 34 mln. W porównaniu ze stanem w roku bazowym 2013 oznacza to zmniejszenie liczby ludności o 4,55 mln, tj. o 12 proc. Oprócz ujemnego przyrostu naturalnego będziemy obserwować dalsze niekorzystne zmiany w strukturze ludności według wieku oraz zmniejszanie się liczebności kobiet w wieku rozrodczym. Osoby w wieku 65 lat i więcej będą stanowiły prawie trzecią część populacji, a

⁷ Strona: <https://manager24.pl/produktywnosc-pracy-w-polsce-jak-dogonic-europe/>, dostęp: 7.11.2020 r.

ich liczba wzrosnie o 5,4 mln w porównaniu z 2013 rokiem. W każdej sytuacji zabraknie nam rąk do pracy. Z tym są zgodni demografowie i eksperci zajmujący się prognozami gospodarczymi.

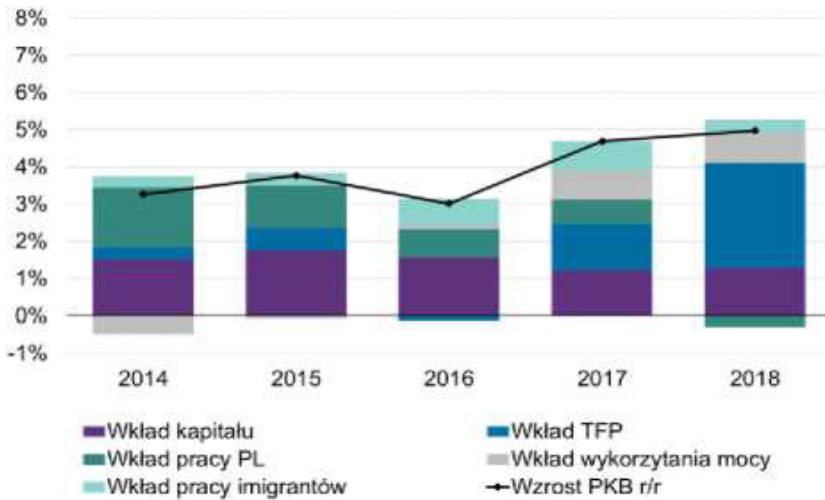
Trzeba więc będzie sięgnąć na zewnątrz, czyli po imigrantów. Według oficjalnych statystyk (Urzędu do Spraw Cudzoziemców) z ważnymi dokumentami pobytowymi przebywa w Polsce 450 tys. cudzoziemców, z czego ponad połowa to obywatele Ukrainy. W bieżącej sytuacji pomyślny dla nas zbieg okoliczności sprawił, że ratujemy się najwyższym w Europie napływem imigrantów zarobkowych, głównie ze Wschodu.

Oczywiście, perspektywicznie jest to niekorzystne dla Ukrainy, która podobnie jak cały nasz region boryka się z problemami demograficznymi. W ostatnich 30 latach opuściło ten kraj około 10 mln osób. Doraźnie jednak było to względnie korzystne. Gdy gospodarka tego kraju przeżywała kryzys, jej obywatele miast zasilać szeregi bezrobotnych, znajdowali pracę między innymi w Polsce (najwięcej w Rosji, u nas niewiele mniej). Nie jest znana dokładna liczba Ukraińców pracujących w Polsce. Nie obejmują tego zjawiska statystyki. Pozostają więc szacunki dotyczące zatrudnionych zarówno legalnie, jak i na czarno. Szacunki wahają się między 1 a 2 mln osób (ta ostatnia wielkość szacowana jest przez samą Ukrainę). Interesujące, chyba najbliższe rzeczywistości, są dane z telefonów komórkowych (1,2 mln telefonów ukraińskich używanych w Polsce). Imigranci już dziś przysparzają nam znaczącego, choć nie jest to wielkość szokująca, przyrostu PKB. Dzielimy się tym przyrostem z Ukrainą, gdyż przekazy pieniężne od pracujących u nas Ukraińców do kraju ojczystego liczone są w miliardach złotych. W każdym razie nie jest to wartość do zlekceważenia. Pokazują to dane NBP zilustrowane na wykresie 6.

W porównaniu z innymi krajami UE stałych imigrantów jest u nas niewielu, odwrotnie niż rozmiar i temperatura publicznej debaty na ten temat. Względnie niewysoki udział imigrantów w populacji to charakterystyczne zjawisko dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Według danych z raportu przygotowanego przez Szkołę Główną Handlową⁸ udział osób z obcym obywatelstwem był największy w Czechach (4,1 proc.), na Węgrzech wynosił 1,4 proc., w Polsce – 0,3 proc. Podobnie jest z udziałem mniejszości narodowych w populacji. Według Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku narodowość polską deklarowało 97,09 proc. osób, a 1,55 proc. określiło wyłącznie niepolską narodowość. W badaniach CBOS w 2005 roku zaledwie nieco ponad 1 proc. mieszkańców naszego kraju deklarowało przynależność do narodowości innej niż polska. Ma to wiele zalet, nie są nam zna-

⁸ P. Strzelecki, M. Pachocka, *Procesy migracyjne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – transformacja od państw emigracji netto do imigracji netto*, w: *Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2020*, Warszawa 2020, s. 258, <https://ssl-www.sgh.waw.pl/pl/Strony/forumekonomiczne2020.aspx>.

ne z własnych doświadczeń konflikty etniczne, z którymi boryka się wiele europejskich krajów zachodnich.



Wykres 6. Dekompozycja wzrostu PKB r/r zawierająca informację o wkładzie pracy obcokrajowców

Źródło: P. Strzelecki, *Imigranci w polskiej gospodarce – raport z badań ankietowych*, NBP lipiec 2020, <https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/imigranci-vii2020.pdf>, dostęp: 7.11.2020 r.

Przytoczone niekorzystne dane demograficzne wskazują, że nieubłaganie czeka nas kurczenie się populacji. Możemy, stopniowo i prawdopodobnie tylko po części skutecznie, przeciwdziałać temu zjawisku przez energiczne i konsekwentne działania w polityce społecznej państwa. Jest to bardzo trudna i kosztowna sprawa. Rodziny będą podejmować decyzje o liczbie potomstwa, kierując się przede wszystkim możliwością jego godziwego utrzymania. Pierwszoplanowe będzie samodzielne mieszkanie. Czynniki wpływających na życiową decyzję o liczebności rodziny będzie jednak wiele i wszystkie, czy prawie wszystkie, związane z kosztami. Sytuacja polepszy się wtedy, gdy osiągniemy i utrzymamy odczuwalne społecznie tempo wzrostu gospodarczego. To zaś będzie, co oczywiste, warunkowane wystarczającymi zasobami pracy. I koło się zamyka.

Pozostają jeszcze rezerwy amortyzujące ubytek rąk do pracy, wspomniane niska wydajność naszej pracy, równie niska aktywność zawodowa i ograniczenie emigracji Polaków wraz ze zwiększeniem liczby powrotów. Łatwo to oczywiście napisać, ale dla pozytywnych zmian w tych obszarach potrzeba będzie gigantycznego wręcz wysiłku, śmiałości w pójściu pod prąd społecznym oczekiwaniom wywołanym wyborczymi obietnicami zawartymi w programach partii politycznych. To wszystko trzeba osiągnąć przy gwałtownie rosnącym długu publicznym. W marcu

2020 roku przekroczył on bilion złotych⁹. Nade wszystko potrzebny będzie czas oraz polityczna odwaga i determinacja. Wszystkich tych czynników wyraźnie brakuje. Również czasu – jego brak jest związany z rozbudzonymi oczekiwaniami socjalnymi. Wynikają one między innymi z pobudzania rozwoju popytem wewnętrznym i związanych z tym bezpośrednich, znacznych transferów socjalnych.

Dane przedstawione w artykule prowadzą do wniosku, że nawet gdybyśmy zdołali wykorzystać wszystkie, a jest to przecież założeniem mocno abstrakcyjnym, omawiane tu wewnętrzne rezerwy wzrostu gospodarczego, nie wystarczy własnego potencjału demograficznego dla osiągnięcia przyzwoitego tempa rozwoju, a tym samym poziomu życia przyszłych pokoleń. Pozostaje więc imigracja, zarówno czasowa, zarobkowa, jak i na pobyt stały.

Polityka migracyjna

Problem imigracji stał się przedmiotem sporu politycznego. Świadczą o tym losy założeń polityki migracyjnej państwa, opracowane z udziałem wybitnych ekspertów, po licznych debatach i konsultacjach¹⁰. Zostały przyjęte przez rząd w 2012 roku jako program działania w tym obszarze. Zakładał on aktywne działanie na rzecz zwiększenia migracji do Polski. Przewidywał uruchomienie licznych instrumentów dla osiągnięcia tego celu, jak również dla zachęcenia Polaków pozostających na emigracji do powrotu do kraju. Był to dokument obszerny i wielopłaszczyznowy. Traktował zagadnienie migracji również w kontekście naszych zobowiązań międzynarodowych, w tym wspólnotowych. Został pozytywnie przyjęty przez opinię społeczną i środowiska naukowe.

Zdaniem znawcy zagadnień polityki społecznej Antoniego Rajkiewicza wyrażoną w toku konsultacji społecznych przed decyzją rządu, kluczową wartością tego dokumentu było „przyjęcie doktrynalnego postulatu – co wiąże się z doktryną migracji – uznania Polski za kraj otwarty dla imigrantów, czyli inaczej mówiąc: Polska nie tylko dla Polaków, ale każdy, kto chce w Polsce zamieszkać i tu żyć, powinien korzystać z przyjaznego klimatu społecznego. Przynajmniej z takiego klimatu, jakiego oczekujemy w stosunku do naszych rodaków w innych krajach”¹¹.

Po wyborach parlamentarnych rządowy program dotyczący polityki migracyjnej został unieważniony przez następny rząd, a problem imigrantów, szczególnie uchodźców (w czasie ich wielkiej fali przedostającej się do Europy) stał się przed-

⁹ Strona: <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa>, dostęp: 29.10.2020 r.

¹⁰ Zob. Relacja z debaty wokół dokumentu „Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych” w Kancelarii Prezydenta RP w lipcu 2015 r., „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” nr 36.

¹¹ Strona: <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/30-lipiec-sierpień-2011/o-zaletach-i-wadach-dokumentu-%E2%80%9Epolityka-migracyjna-polski%E2%80%9D>, dostęp: 29.10.2020 r.

miotem publicznie artykułowanych przez polskie władze obaw i zastrzeżeń wobec polityki UE w kwestii migracji. W publicznych wypowiedziach przedstawiciele władz państwowych nie skrywali lęku przed możliwością napływu wielkiej liczby uchodźców, mimo znanego powszechnie faktu, że nie wybierają oni Polski jako docelowego miejsca swego pobytu. Po kilku latach, w 2019 roku opublikowany został projekt dokumentu autorstwa Zespołu do Spraw Migracji, w redakcji Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA o nazwie „Polityka migracyjna Polski”¹². Zmienia on w sposób zasadniczy doktrynę polityki migracyjnej przyjętą przez poprzedni rząd.

Nowy dokument wywołał falę krytycznych opinii. Zdaniem na przykład Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „migracja cudzoziemców przedstawiona jest jako zło konieczne, na które Polska musi pozwolić ze względu na negatywne trendy demograficzne oraz potrzeby rynku pracy, o ile nie uda się ich zniwelować za pomocą innych proponowanych środków (takich jak promocja dzietności, aktywizacja osób obecnie niepracujących, wykorzystanie w gospodarce procesów robotyzacji i automatyzacji, migracja wewnętrzna czy reemigracja Polaków z zagranicy). Migranci potraktowani są z jednej strony w sposób instrumentalny, jako potrzebna siła robocza, z drugiej zaś jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i spójności społecznej państwa”¹³.

Wśród zarzutów, z którym spotkał się ten dokument w licznych publicznych komentarzach i opiniach, znalazły się też takie, jak ksenofobia, uzależnianie zgody na osiedlenie się cudzoziemca w Polsce od światopoglądu czy wyznawanej religii (obawy przed islamem), piętrzenie trudnych do spełnienia norm wobec zawartej w nim i mającej być stosowaną agresywnej asymilacji, brak ochrony cudzoziemskich pracowników przed wyzyskiem pracowniczym, rasizmem i dyskryminacją.

Projekt polskiej polityki migracyjnej jednoznacznie odrzuca praktykowaną dotychczas przez liczne państwa zachodnie doktrynę wielokulturowości na rzecz pełnej asymilacji imigrantów (łącznie ze wspomnianym czynnikiem światopoglądowym i religijnym). Na takie podejście wpłynęły z pewnością poważne problemy z imigrantami, głównie w Niemczech i Francji, zaostrzające się właśnie w okresie prac nad tym dokumentem. Jednakże postawienie pragnącemu się u nas osiedlić cudzoziemcowi warunku, by praktycznie wyrzekł się swej dotychczasowej ojczyzny, narodowej tożsamości i wyznawanej religii, z pewnością skutecznie do tego osiedlenia się zniechęci. Autorzy wyraźnie preferują okresowe zatrudnienie cudzoziemców, cyrkulacyjne. Przed stałą zaś imigracją piętrzą trudności i wymagania.

Tymczasem, zanim ten dokument trafił do opinii publicznej ministerstwo inwestycji i rozwoju alarmowało w 2018 roku: „Niepokojącym zjawiskiem w Polsce

¹² Strona: <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf>, dostęp: 2.10.2020 r.

¹³ Strona: <https://www.hfhr.pl/politykamigracyjnapolski/>, dostęp: 2.10.2020 r.

jest spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. Rynek pracy opuszczają roczniki wyżu demograficznego lat 50. (niemal 800 tys. urodzeń rocznie), a wchodzi do niego roczniki niżej lat 90. (poniżej 400 tys. urodzeń rocznie). W latach 2015–2020 ubędzie blisko 590 tys. osób w wieku produkcyjnym. W kolejnych latach ten proces jeszcze się nasili. Specjaliści rynku pracy wskazują, że w 2030 roku pracodawcy będą mieli problemy z obsadzeniem co piątego stanowiska pracy, kiedy to z 20 milionów potrzebnych pracowników pracować będzie około 16 milionów osób. Brakować będzie nie tylko pracowników wysoko wykwalifikowanych, lecz również tych o kwalifikacjach podstawowych. [...] Do najważniejszych przedsięwzięć należy również [...] stworzenie systemu zachęt do podejmowania pracy i osiedlania się w Polsce dla Polaków zamieszkałych za granicą oraz cudzoziemców o pożądanym kwalifikacjach”¹⁴.

W opublikowanym dwa lata później rządowym projekcie polityki migracyjnej Polski znalazły się odmienne priorytety, stawiające na pierwszym miejscu wspieranie okresowej imigracji zarobkowej, a przed imigracją osiedleńczą piętrzące wspomniane bariery, trudne do pokonania przez cudzoziemca pragnącego przybyć do nas na stałe. Nie jest wykluczone, że na zaostrzenie doktryny migracyjnej wpłynęło też tempo napływu cudzoziemskich pracowników do Polski. Było ono wówczas najwyższe w całej UE. Zakładając możliwe przecież utrzymywanie się tego zjawiska, nie byłibyśmy w stanie sprawnie przystosować się organizacyjnie i mentalnie do zmiany struktury naszej populacji. Raptowne przejście od głoszonej formuły „Polska tylko dla Polaków” do polityki otwartych ramion wobec napływającej fali cudzoziemców byłoby przecież sprawą karkołomną.

Z jednej strony, przedsiębiorcy ściągają skąd się da pracowników, również do pracy na czarno, byle zabezpieczyć funkcjonowanie, a niekiedy wręcz istnienie swych przedsiębiorstw. Z drugiej, stawiane są przybyszom zakazy, nakazy, normy, limity i urzędowe, formalne bariery z jednoczesnym tolerowaniem ich nieskuteczności w praktyce. Władze wiedzą przecież, że w niezbyt odległej perspektywie zabraknie Polsce wspomnianych 4 mln pracowników.

Przyjęta formuła, że będzie się wspierać przede wszystkim imigrację okresową, byle zbyt wielu cudzoziemców nie zostało na stałe, jest jednak irracjonalna. Pokonanie barier na naszej drodze do utrzymania tempa rozwoju cywilizacyjnego Polski (powtarzamy: wyludnianie i brak rąk do pracy, jedna z najniższych w UE aktywność zawodowa ludności, podobnie wydajność pracy) to sprawy bardzo trudne, złożone, wymagające czasu, a również akceptacji społecznej dla trwałej obecności obcych przybyszów, a nie pobudzania ksenofobii i strachu przed nimi.

¹⁴ Strona: <https://pap-mediroom.pl/polityka-i-spoleczenstwo/miir-nowe-priorytety-rzadowej-polityki-migracyjnej-komunikat>, dostęp: 6.11.2020 r.

Hasło: „Polska tylko dla Polaków” jest zabójcze dla perspektyw rozwojowych naszego kraju, ponieważ prowadzić będzie do karlenia Polski w Europie i świecie. Skutecznie będzie odstraszać tych, których obecność i praca może, choćby częściowo, osłabić niekorzystne trendy demograficzne Polski. Utrwalanie więc w świadomości Polaków, że sami sobie damy radę, że nie musimy sięgać po obcych, po imigrację osiedleńczą jako sposobu na grożącą nam depopulację, jest groźne. Nie tylko wyzierają zza takiej postawy wykluczające nas z europejskiej wspólnoty zjawiska ksenofobii i zamykania się na inne religie, obyczaje, mentalność. Skazuje to nas na klęskę, jeśli nie osiągniemy wysokiego tempa wzrostu, ucieczkę z kraju ojczywego najbardziej wartościowych, twórczych i zaradnych młodych głównie ludzi.

Walka o to, by nasz kraj pozostał nadal jednoetniczny jest bezproduktywna i z góry skazana na porażkę. Tym bardziej, że zmniejszanie się populacji zagraża całej Europie i wszystkie niemal rządy już dziś podejmują wysiłki, aby temu zapobiec przez otwartą politykę wobec migrantów. Niektóre, wobec gwałtownego napływu cudzoziemców, głównie uchodźców, kierujących się względami ekonomicznymi, stosują ograniczenia wobec imigracji. Stać ich jednak na to. Są to kraje bogate i dla przybyszów atrakcyjne. My atrakcyjni, jak widać ze statystyk, nie jesteśmy – poza najbliższymi sąsiadami ze wschodu, co jest zjawiskiem przejściowym. Trzeba przecież liczyć się z tym, że zainteresowanie emigracją w tych krajach do Polski osłabnie lub zaniknie, gdy wschodni sąsiedzi pokonają, a założenie takie trzeba przecież przyjąć, gnębiące ich obecnie kryzysy gospodarcze, a także w wyniku postępujących procesów integracyjnych.

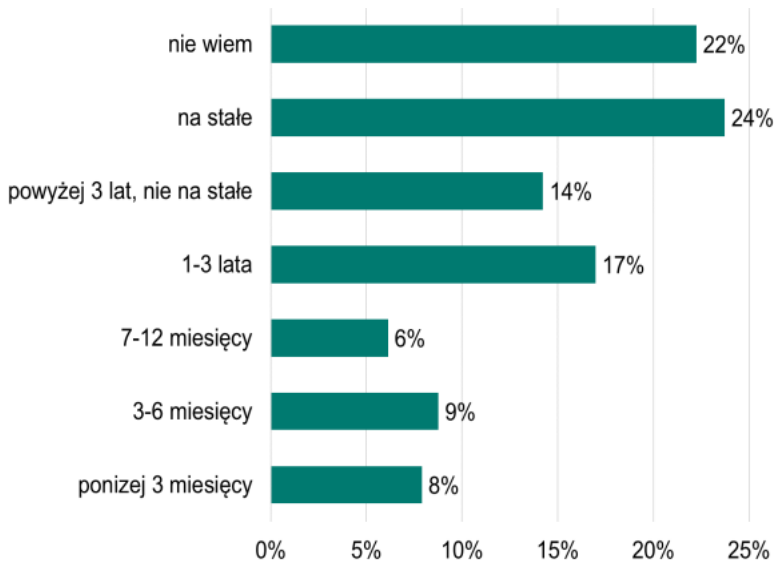
Niemcy, główny cel imigrantów, po wchłonięciu ich pierwszej ogromnej fali, mimo wielu problemów, które to spowodowało, nadal nie zmienili swej polityki otwarcia na cudzoziemskich pracowników. Ułatwiają im życie, jedynie zmieniawszy nieco formy adaptacji i asymilacji (słynne „multikulti”). Są jednak w sytuacji, w której mogą stosować przy wydawaniu zezwoleń na stały pobyt kryteria wykształcenia, kwalifikacji itp. Mają z pewnością na względzie nieciekawą perspektywę demograficzną. My odwrotnie, zamykamy się na stałych osiedleńców. Czas jednak biegnie dla takiej polityki niekorzystnie.

Wyschnie, już wysycha, źródło, z którego można jeszcze czerpać dla uzupełnienia braku rąk do pracy. Czerpią z niego najbliżsi i dalsi europejscy sąsiedzi, a również krajom będącym do tej pory owym źródłem, zaczyna doskwierać brak siły roboczej. Zaczną z pewnością prowadzić politykę, już się do tego przygotowują (Ukraina), ograniczającą emigrację swych obywateli.

Największy udział w grupie pracujących u nas cudzoziemców mają Ukraińcy, szacunki określają go na około 90 proc. Również taki sam odsetek dotyczy liczby tych, którzy pozostali w Polsce mimo pandemii. Bliskość geograficzna, kulturowa, mentalna, językowa, religijna i wiele innych powodują stosunkowo łatwą wzajemną

adaptację. W bardzo nikłym zakresie występują zjawiska konkurowania o miejsca pracy wobec rekordowo niskiego u nas bezrobocia i zapełniania przez Ukraińców tych miejsc, które opuścili Polacy emigrujący z kraju, a także tych stanowisk pracy, którymi nasi rodacy nie są zainteresowani. Proces wzajemnej adaptacji, a nawet asymilacji, przebiegał bez większych wstrząsów i napięć.

Tempo jednak wzrostu liczby ukraińskich pracowników od dwóch lat spada i pewnie nadal będzie spadać w miarę, jak inne kraje UE nasilą osiedleńczą rekrutację cudzoziemskich pracowników, oferując lepsze niż u nas warunki pracy i zabezpieczenia socjalnego, a Ukraina będzie wychodzić z kryzysu gospodarczego. Przed wybuchem pandemii można już było zaobserwować wyraźne oznaki ożywienia gospodarczego w tym kraju. Do tej pory emigracja była względnie korzystna dla Ukrainy, uniknięto tam dzięki temu wysokiej stopy bezrobocia. Jednakże już to się zmienia, Ukrainie zaczyna brakować w wielu dziedzinach rąk do pracy. To pewnie jeszcze ostatni moment, w którym będzie można liczyć na zasilenie nas tak potrzebną siłą roboczą od sąsiadów. Mamy tu na myśli również Białoruś, która obecnie wstrząsana jest kryzysem politycznym. Zakładać jednak należy, że po wyjściu z niego zaostrzy politykę wobec emigracji swych obywateli, tym bardziej że nie obowiązują jej przecież unijne zasady swobodnego przemieszczania się ludzi. Gdy chodzi zaś o pracowników z Ukrainy daje się zaobserwować interesujące zjawisko uchwycone przez badający je Narodowy Bank Polski. Otóż około jedna czwarta ankietowanych wyraziła chęć osiedlenia się na stałe w Polsce, co przedstawia wykres 7.



Wykres 7. Planowany dalszy pobyt w Polsce deklarowany przez imigrantów z Ukrainy, 2020 rok (badanie sprzed wybuchu pandemii COVID-19)

Źródło: P. Strzelecki, *Imigranci..., op. cit.*

Deklarowana w ankietach wola nie zawsze staje się rzeczywistością, ale wskazuje, gdzie można kierować nasze poszukiwanie cudzoziemskiej siły roboczej. Ukraina może być korzystnym kierunkiem naszej polityki imigracyjnej. Gdy jednak zaczniemy realizować przyjętą przez rząd zasadę preferowania imigracji okresowej, a przed osiedleńcą stawiać bariery, szybko stracimy tę wygasającą szansę.

Dla zabezpieczenia rozwoju swego kraju zostaniemy, siłą rzeczy, zmuszeni do pogodzenia się z napływem imigrantów z odległych od nas regionów świata i odmiennych cywilizacji. Postawi to przed nami poważne trudności asymilacyjne. To już przecież trwa. Można odnieść wrażenie, że władze mają świadomość tego głównego zagrożenia dla Polski, obawiają się jednak podjęcia stanowczej, strategicznej decyzji o otwarciu drogi prowadzącej do zmian w strukturze etnicznej naszego kraju. Każdego zaś dnia pomniejszamy szansę uzyskania zmian względnie korzystnych.

Bibliografia

Literatura

- Chmielewska I., Panuciak A., Strzelecki P., *Polacy pracujący za granicą w 2018 r. Raport z badania*, NBP, Warszawa 2019, https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/polacy_pracujacy_za_granica_2018.pdf.
- Gołębiowska M., *Prognoza 2100. Europa Środkowa i Wschodnia najszybciej wyludniającym się regionem świata*, „Komentarze IES” 2020, nr 243, <https://ies.lublin.pl/komentarze/prognoza-2100-europa-srodkowa-i-wschodnia-najszybciej-wyludniajacy-m-sie-regionem-swiate/>.
- Kunica M., *Lockdown to podejście średniowieczne, katastrofalne ekonomicznie. Nie było konieczne – uważa były wiceminister finansów*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/koronawirus-w-polsce-czy-lockdown-byl-konieczny/yngwyln>.
- Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS, Warszawa 2014.
- Stańczak J., Szałys D., Witkowski J., *Potencjał ludnościowy Unii Europejskiej*, w: *Ekonomiczna pozycja Europy w świecie*, J. Kleer, K. Prandecki (red.), Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2016, <http://www.prognozy.pan.pl/index.php/wydawnictwa/37-ksiazki-dotycze-polski/134-ekonomiczna-pozycja-europy-w-swiecie>.
- Strzelecki P., *Imigranci w polskiej gospodarce – raport z badań ankietowych*, NBP lipiec 2020, <https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/imigranci-vii2020.pdf>.
- Strzelecki P., Pachocka M., *Procesy migracyjne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – transformacja od państw emigracji netto do imigracji netto*, w: *Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2020*, Warszawa 2020, <https://ssl-www.sgh.waw.pl/pl/Strony/forumekonomiczne2020.aspx>.

Netografia

- [Http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/30-lipiec-sierpień-2011/o-zaletach-i-wadach-dokumentu-%E2%80%9Epolityka-migracyjna-polski%E2%80%9D](http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/30-lipiec-sierpień-2011/o-zaletach-i-wadach-dokumentu-%E2%80%9Epolityka-migracyjna-polski%E2%80%9D).
- [Https://300gospodarka.pl/news/bank-swiatowy-rewiduje-prognozy-polska-gospodarka-skurczy-sie-o-39](https://300gospodarka.pl/news/bank-swiatowy-rewiduje-prognozy-polska-gospodarka-skurczy-sie-o-39).

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Labour_productivity_levels_in_Europe_OECD_2015.png.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics/pl.
<https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-os-tateczna.pdf>.

<https://manager24.pl/produktywnosc-pracy-w-polsce-jak-dogonic-europe/>.

<https://pap-mediaroom.pl/polityka-i-spolescenstwo/miir-nowe-priorytety-rzadowej-polityki-migracyjnej-komunikat>.

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/>.

<https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa>.

<https://www.hfhr.pl/politykamigracyjnapolski/>.

Ile mieszkań brakuje w Polsce. Raport, HRE Think Tank, listopad 2018, <https://heritagere.pl/wp-content/uploads/2018/12/HRE-TT-RAPORT-ILE-MIESZKA%C5%83-BRAKUJE.pdf>.

Old-age dependency ratio increasing in the EU, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200713-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>.

Streszczenie

Jednym z ważniejszych problemów w Polsce jest kurczenie się populacji. Aby uniknąć spadku poziomu życia w wyniku braku rąk do pracy, należy zwiększyć wydajność pracy oraz aktywność zawodową społeczeństwa. To bardzo trudne zadanie, podobnie jak zmniejszenie emigracji z Polski. Pozostaje więc imigracja. Aktualna polska polityka migracyjna z jednej strony chce zahamować napływ cudzoziemców, z drugiej – musi przysmykać oczy na rekrutowanie cudzoziemskich pracowników przez liczne przedsiębiorstwa, bez czego nie mogłyby one przetrwać na rynku. Nie jest też wystarczająco wykorzystywana okazja do trwałego przesiedlenia się do Polski pracowników z bliskich nam etnicznie wschodnich krajów sąsiedzkich. Trwające tam obecnie kryzysy miną i szansa na względnie korzystną dla nas imigrację przepadnie.

Summary

One of the most important problems in Poland is the shrinking population. In order to avoid a decline in the standard of living due to the lack of labor, it is necessary to increase the productivity of work and economic activity of the society. This is a very difficult task, just like reducing emigration from Poland. So there remains immigration. The current Polish migration policy, on the one hand, wants to slow down the influx of foreigners, and on the other, it must turn a blind eye to the recruitment of foreign workers by numerous enterprises, without which they would not be able to survive on the market. The opportunity for the permanent resettlement to Poland of workers from the ethnic eastern neighborhood countries that are

close to us is also not sufficiently used. The crises currently taking place there will pass and the chance for relatively favorable immigration will be lost.

Słowa kluczowe

Imigracja, rynek pracy.

Keywords

Immigration, the labor market.

Anna Ciosek – dr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie, ORCID: 0000-0003-4491-9302.

Agnieszka Orłowska – mgr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie, ORCID: 0000-0003-0258-935X.

Kamil Świć

KOMPETENCJE WŁADZY WYKONAWCZEJ W POLSCE W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku¹ określa fundamenty prawne w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. Na mocy jej art. 5 sformułowane zostały normy prawne, które określają zadania państwa: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Należy zauważyć, że przepis ten ma walor ustrojowy, gdyż wyznacza zadania władz publicznych, m.in. władzy wykonawczej, określając ich cel wynikający z obowiązujących ustaw i innych aktów prawnych². Istotną funkcją państwa jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej. Do wykonania tych zadań przeznaczone są Siły Zbrojne RP. Artykuł 26 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”. Ustawodawca jednak nałożył obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i obronności na władzę wykonawczą.

Pojęcie władzy wykonawczej ma szerokie znaczenie. „Władza” wskazuje na występowanie dwóch stron: tej, która władzę posiada, oraz tej, która decyzjom tej władzy powinna się podporządkować. Określenie: „wykonawcza” wskazuje na kierunek działań tej władzy, sferę jej aktywności, związaną z podejmowaniem i wdrażaniem decyzji będących realizacją określonego planu działania czy też programu obejmującego cele strategiczne wspólnoty. W tym sensie władza wykonawcza jest naturalnym i niezbędnym elementem władzy państwowej³. Władza wykonawcza,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² W.J. Wołpiuk, *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144, s. 21.

³ R. Gajcar, *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje*, w: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji: doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*,

jak określił Jean Blondel, jest „kluczowym punktem życia politycznego”⁴, ponieważ to jej powierzono prowadzenie polityki państwa. Określenie władzy wykonawczej jest zawarte w art. 10 Konstytucji RP: „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Tak więc ustawodawca przyznał władzę wykonawczą prezydentowi RP oraz Radzie Ministrów na czele z prezesem Rady Ministrów.

Formalnoprawne zadania i kompetencje prezydenta RP

Rozpatrując formalnoprawną pozycję ustrojową prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz obronności państwa, należy wskazać na art. 126 Konstytucji RP: „1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. 2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. 3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Można zauważyć, że funkcje prezydenta nawiązują do art. 5 Konstytucji RP, ustawiają głowę państwa jako strażnika fundamentalnych wartości państwa, takich jak: suwerenność, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz integralność terytorialna⁵.

Jednym z ważniejszych zadań prezydenta RP w obszarze obronności i bezpieczeństwa narodowego określonych ustawowo jest zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnym RP (art. 134 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja przewiduje jednak w ustępie 2 tego artykułu, że: „w czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnym za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”. Ustawodawca postanowił w art. 136, że prezydent zarządza mobilizację i użycie Sił Zbrojnych na wniosek prezesa Rady Ministrów w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa.

Zadania i kompetencje przyznane prezydentowi RP zostały uszczegółowione w ustawach zwykłych. W art. 5 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶ określono, że: „Prezydent RP, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP, w szczególności:

M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 14.

⁴ J. Blondel, *Comparative Government: An Introduction*, Routledge, London–New York 1995, s. 267.

⁵ Źródło: <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/kierowanie-bezpieczen-st/5975,Kierowanie-bezpieczenstwem-narodowym.html>, dostęp: 16.06.2020 r.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1941 ze zm.

- 1) określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;
- 1a) wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych;
- 2) może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych;
- 3) zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia:
 - a) narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa;
 - b) organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi”.

Sformułowanie „w szczególności” wskazuje na to, że katalog kompetencji jest otwarty; oznacza to, że prezydent RP może pełnić inne funkcje niż wskazane w tym przepisie.

Innym, równie ważnym aktem jest ustawa z 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Jej art. 2 ust. 1 stanowi, że na wniosek Rady Ministrów prezydent RP może wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium państwa w przypadku zagrożenia spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Polski, a także na podstawie umowy międzynarodowej w celu podjęcia obrony przeciwko agresji. Należy zwrócić uwagę, że w 2011 roku przepis ten został znowelizowany, dodano wtedy sformułowanie o działaniach w cyberprzestrzeni jako podstawie wprowadzenia stanu wojennego, dzięki czemu zaczęto kłaść większy nacisk na ten rodzaj zagrożenia w treści innych aktów prawnych i dokumentów, np. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej⁸ zawiera podrozdział poświęcony tematyce cyberbezpieczeństwa. W art. 10 ust. 2 przywołanej ustawy zostały określone kompetencje prezydenta RP w czasie stanu wojennego; w szczególności prezydent:

- „1) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania;
- 2) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych [...];
- 3) określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego;
- 4) może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych;

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932.

⁸ *Strategia bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf.

- 5) zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych;
- 6) uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych”.

W 2015 roku art. 10 ust. 1 wymienionej ustawy, stanowiący o współdziałaniu prezydenta RP z Radą Ministrów w czasie stanu wojennego, gdy wystąpi konieczność obrony państwa, został uchylony. Przepis ten był krytycznie oceniany w doktrynie jako wymagający doprecyzowania⁹, ponieważ ustawodawca nie przewidział szczegółowej procedury współdziałania.

Zgodnie z ustawą z 29 sierpnia 2002 roku prezydentowi RP podlega Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych.

Jeden z ważniejszych aspektów zwierzchnictwa prezydenta nad Siłami Zbrojnymi dotyczy użycia jednostek wojskowych poza granicami państwa. Na podstawie art. 3 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa¹⁰ prezydent RP może postanowić o użyciu jednostek wojskowych za granicą na wniosek Rady Ministrów lub prezesa Rady Ministrów w zależności od określonych w ustawie sytuacji.

Omawiając dziedzinę bezpieczeństwa narodowego w kontekście formalnoprawnych zadań i kompetencji prezydenta RP, należy zwrócić uwagę, że dotyczą one nie tylko Sił Zbrojnych, ale również odnoszą się do zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa. Na podstawie art. 4a przywołanej już ustawy z 21 listopada 1967 roku prezydent RP, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, ma następujące kompetencje:

- „1) zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;
- 2) wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;
- 3) zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;
- 4) postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- 4a) w razie konieczności obrony państwa postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym samym trybie postanawia o dniu, w którym czas wojny kończy się;

⁹ M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr I(25), s. 128.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1510 ze zm.

- 4b) kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia;
- 5) może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- 6) inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie”.

Prezydent RP ma również kompetencje dotyczące służb specjalnych. Najważniejszymi uprawnieniami są¹¹:

- delegowanie przedstawiciela podczas posiedzeń Kolegium do Spraw Służb Specjalnych;
- opiniowanie wniosków prezesa Rady Ministrów o powoływanie i odwoływanie na stanowiska szefów służb specjalnych;
- otrzymywanie informacji o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa i międzynarodowej pozycji;
- mianowanie funkcjonariuszy służb specjalnych na pierwszy stopień w korpusie oficerów oraz na stopień generała brygady.

Ustawodawca przewidział również odpowiednie organy instytucjonalno-doradcze prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Artykuł 135 Konstytucji RP określa Radę Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W art. 141 Konstytucji RP przewidziano możliwość zwołania Rady Gabinetowej w sprawach szczególnej wagi. Ponadto prezydent ma możliwość powołania do pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego w zakresie zadań związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa na podstawie art. 11 ustawy z 21 listopada 1967 roku.

Formalnoprawne zadania i kompetencje Rady Ministrów

Drugim filarem władzy wykonawczej jest Rada Ministrów, na czele której stoi prezes Rady Ministrów. Artykuł 146 Konstytucji RP wskazuje, że Rada Ministrów jest organem właściwym do spraw prowadzenia polityki wewnętrznej oraz zewnętrznej państwa, ma w swoich kompetencjach również zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego¹². W świetle postawionych celów wśród działań Rady Ministrów, które wskazano w Konstytucji RP, znalazło się zapewnienie bezpieczeństwa

¹¹ M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność...*, *op.cit.*, s. 131.

¹² A. Sokołowski, *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, „Świat Idei i Polityki” 2016, t. 15, s. 216.

wewnętrzny i zewnętrzny państwa oraz porządku publicznego, a także sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej¹³.

Kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zostały określone w art. 6 ust. 1 ustawy z 21 listopada 1967 roku. Są to w szczególności:

- „1) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
- 2) planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych;
- 3) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;
- 4) utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia;
- 5) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony;
- 6) przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;
- 7) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- 8) określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;
- 9) zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
- 10) prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie”.

Istotnym aktem prawnym dla bezpieczeństwa narodowego jest ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym¹⁴. Ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Rada Ministrów jest określona w ustawie jako organ, który sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Polski.

¹³ Strona: <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/kierowanie-bezpiecze-nst/5975,Kierowanie-bezpieczenstwem-narodowym.html>, dostęp: 17.06.2020 r.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1938 ze zm.

Rada Ministrów jako organ kolegialny samodzielnie przypisuje kompetencje, istnieją jednak zadania, które obarczają poszczególnych ministrów, w zakresie kreowania i realizacji polityki państwa, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa¹⁵. Artykuł 37 ustawy z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej¹⁶ stanowi, że minister kierujący określonym działem wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa.

Jedną z ważniejszych funkcji w państwie pełni prezes Rady Ministrów (premier), którego pozycję ukształtowały przepisy Konstytucji RP i ustaw oraz dłużej tradycja. Dzięki uprawnieniom, jakie dał mu ustawodawca, może w wielu dziedzinach kierować i wpływać na politykę państwa, m.in. w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Konstytucja RP wskazuje na premiera jako reprezentanta Rady Ministrów, który ma szereg uprawnień, zadań oraz kompetencji w kierowaniu i zarządzaniu pracami członków Rady Ministrów, a także w koordynowaniu i kontrolowaniu tych prac. Przede wszystkim prezes Rady Ministrów ma dużo uprawnień ustawowych w dziedzinie bezpieczeństwa, m.in. wnioskowanie, zastępowanie Rady Ministrów czy wnioskowanie do prezydenta RP o zatwierdzenie lub wydanie określonych dokumentów w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Ważnym elementem w systemie bezpieczeństwa narodowego jest minister obrony narodowej. Jego zadaniem jest kierowanie działem administracji rządowej w dziedzinie obronności państwa. Pozycja ministra została uregulowana przez ustawę z 14 grudnia 1995 roku o urzędzie Ministra Obrony Narodowej¹⁷. Do zakresu jego działania należą m.in.:

- kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych;
- przygotowywanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury Sił Zbrojnych;
- realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań;
- sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne podmioty;
- sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony;
- kierowanie administracją rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony;

¹⁵ M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność...*, *op.cit.*, s. 134.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 196 ze zm.

- ogólna koordynacja działań w zakresie ochrony informacji niejawnych w dziale obrony narodowej;
- określanie celów, kierunków i zadań szkolnictwa wojskowego;
- kierowanie sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych;
- kierowanie sprawami pracowniczymi w resorcie obrony narodowej;
- realizowanie decyzji Rady Ministrów w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych;
- tworzenie, ustalanie organizacji i kierowanie działalnością przedstawicielstw wojskowych za granicą;
- współdziałanie z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi;
- zawieranie i obsługa umów offsetowych, do których stosuje się przepisy ustawy z 26 czerwca 2014 roku o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

Dokładne określenie działań podejmowanych dla bezpieczeństwa narodowego nastąpiło w aktach wykonawczych, tj. rozporządzeniach wydanych przez Radę Ministrów na podstawie ustawy z 21 listopada 1967 roku. Rozporządzenie z 13 stycznia 2004 roku w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony¹⁸ adresowane jest do organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych. Na owe zasady składają się:

- 1) tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych;
- 2) koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach;
- 3) współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych;
- 4) zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych.

Rozporządzenie z 27 kwietnia 2004 roku w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym¹⁹ określa organizację i tryb przygotowania tego systemu, a także warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania.

¹⁸ Dz.U. Nr 16, poz. 152.

¹⁹ Dz.U. Nr 98, poz. 978.

W rozporządzeniu z 21 września 2004 roku w sprawie gotowości obronnej państwa²⁰ Rada Ministrów określiła:

- 1) stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów;
- 2) zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa w określonych stanach i tryb ich realizacji;
- 3) organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
- 4) właściwości organów w wymienionych sprawach.

Istnieją trzy stany gotowości:

- 1) stała gotowość obronna państwa – utrzymywana w czasie pokoju, gdy brak istotnych zagrożeń bezpieczeństwa zewnętrznego państwa;
- 2) gotowość obronna państwa w czasie kryzysu – wprowadzana w okresie, w którym może zaistnieć zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa;
- 3) gotowość obronna państwa w czasie wojny – wprowadzana w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści Polskę lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Równie istotnym aktem normatywnym wydanym przez Radę Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego jest rozporządzenie z 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony²¹. Określa ono te obiekty, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach. Długa lista obiektów infrastruktury krytycznej ma specjalne znaczenie dla funkcjonowania państwa zarówno w czasie pokoju, jak i w stanie wyjątkowym lub czasie konfliktu²².

W rozporządzeniu z 3 sierpnia 2004 roku²³ Rada Ministrów określiła warunki i sposób przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronny państwa, a także właściwości organów władzy publicznej w tym zakresie.

Ostatnim istotnym aktem normatywnym wydanym przez Radę Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego jest rozporządzenie z 8 października 2015 roku w sprawie szkolenia obronnego²⁴. Określa ono organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty podlegające temu szkoleniu, a także zadania i właściwość organów w zakresie planowania i realizacji szkolenia. Zgodnie z tymi przepisami celem szkolenia obronnego jest kształtowanie umiejętności współdziałania

²⁰ Dz.U. Nr 219, poz. 2218.

²¹ Dz.U. Nr 116, poz. 1090.

²² A. Sokołowski, *Kompetencje i zadania...*, op.cit., s. 222.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa, Dz.U. Nr 180, poz. 1855.

²⁴ Dz.U. poz. 1829.

organów i jednostek organizacyjnych właściwych dla bezpieczeństwa narodowego wykonujących swoje zadania obronne z odpowiednimi dowództwami oraz jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych RP, a także wojsk krajów sojusznicznych²⁵.

Podsumowanie

Analiza prezentowanych aktów prawnych umożliwia sformułowanie następujących wniosków. Po pierwsze, oba podmioty władzy wykonawczej nie mogą funkcjonować bez siebie, dostrzegalna jest zależność między prezydentem RP a Radą Ministrów, czy bardziej między prezydentem RP a prezesem Rady Ministrów.

Po drugie, mimo że ustawodawca dosyć tajemniczo określił prezydenta RP mianem strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa²⁶, należy uznać, że centralną pozycję w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zajmuje rząd. Prezydenta można określić bardziej jako „siłę wspomagającą” niż podmiot, który ma konkretne kompetencje decyzyjne²⁷. Świadczą o tym liczne przepisy. Przykładowo, Konstytucja RP określa prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, choć tego zwierzchnictwa nie wykonuje on osobiście. Decyzje w zakresie dowódczej obsady kadrowej są podejmowane po konsultacjach z właściwymi członkami rządu. W przypadku pozostałych ważnych kwestii dotyczących bezpieczeństwa prezydent RP również jest pozbawiony możliwości samodzielnego podjęcia decyzji, ponieważ określone akty prawne wymagają kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów. Ponadto użycie i mobilizacja Sił Zbrojnych RP do obrony państwa wymaga uprzedniego wniosku premiera.

W dziedzinie bezpieczeństwa narodowego można jednak wskazać pewne (choć sporadyczne) samodzielne uprawnienia prezydenta RP, np. możliwość personalnej obsady niektórych stanowisk, możliwość wskazania wzorca sztandarów jednostek wojskowych czy powoływanie sędziów sądów wojskowych²⁸.

Po trzecie, w odniesieniu do Rady Ministrów dziedzina bezpieczeństwa narodowego dzieli się na kilka płaszczyzn. Na pierwszej płaszczyźnie można zauważyć bardzo ważną funkcję prezesa Rady Ministrów, którego uprawnienia zostały określone w Konstytucji RP oraz ustawach zwykłych. Kolejną płaszczyzną są różne uprawnienia poszczególnych członków Rady Ministrów, które ze względu na szeroką dziedzinę bezpieczeństwa mogą powodować pojawianie się niecisłości

²⁵ A. Sokołowski, *Kompetencje i zadania...*, *op.cit.*, s. 223.

²⁶ Strona: <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/kierowanie-bezpieczenst/5975,Kierowanie-bezpieczenstwem-narodowym.html>, dostęp: 18.06.2020 r.

²⁷ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 195.

²⁸ *Ibidem*, s. 177.

i wchodzenie sobie w kompetencje. Są to sporadyczne incydenty, najczęściej wywołane wprowadzeniem w różnych okresach aktów prawnych regulujących zakres zadań i kompetencji. Ostatnią i bardzo ważną płaszczyzną jest ogólna funkcja Rady Ministrów, którą jest prowadzenie wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Do ogólnych funkcji zalicza się przede wszystkim wydawanie rozporządzeń, czyli aktów wykonawczych do ustaw, dostosowujących przepisy do aktualnego stanu i sytuacji panującej w kraju i za granicą.

Reasumując, obecny podział zadań i kompetencji władzy wykonawczej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zmusza do współpracy opartej na dialogu, poszanowaniu interesów państwa oraz zrozumienia racji stanu. Dwa odrębne podmioty muszą współpracować i działać jako w istocie jednolita władza wykonawcza dla systemu obronności państwa i bezpieczeństwa narodowego.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1541 ze zm.
- Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 196 ze zm.
- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1510 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932.
- Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1938 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz.U. Nr 116, poz. 1090 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz.U. Nr 16, poz. 152 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Dz.U. Nr 98, poz. 987 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa, Dz.U. Nr 180, poz. 1855 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz.U. Nr 219, poz. 2218 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 sierpnia 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz.U. poz. 1829.

Literatura

- Blondel J., *Comparative Government: An Introduction*, Routledge, London–New York 1995.

- Gajcar R., *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje*, w: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji: doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Sokołowski A., *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, „Świat Idei i Polityki” 2016, t. 15.
- Strategia bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf.
- Surmański M., *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr I(25).
- Wołpiuk W.J., *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144.

Netografia

<https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/kierowanie-bezpieczen-st/5975,Kierowanie-bezpieczenstwem-narodowym.html>.

Streszczenie

Władzę wykonawczą w Polsce sprawują prezydent RP oraz Rada Ministrów. Obecny podział zadań i kompetencji władzy wykonawczej wskazuje na to, że centralną pozycję w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zajmuje rząd.

Summary

Executive power in Poland is exercised by the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers. The current division of tasks and powers of the executive branch shows that the government occupies a central position in the field of national security.

Słowa kluczowe

Władza wykonawcza, bezpieczeństwo narodowe.

Keywords

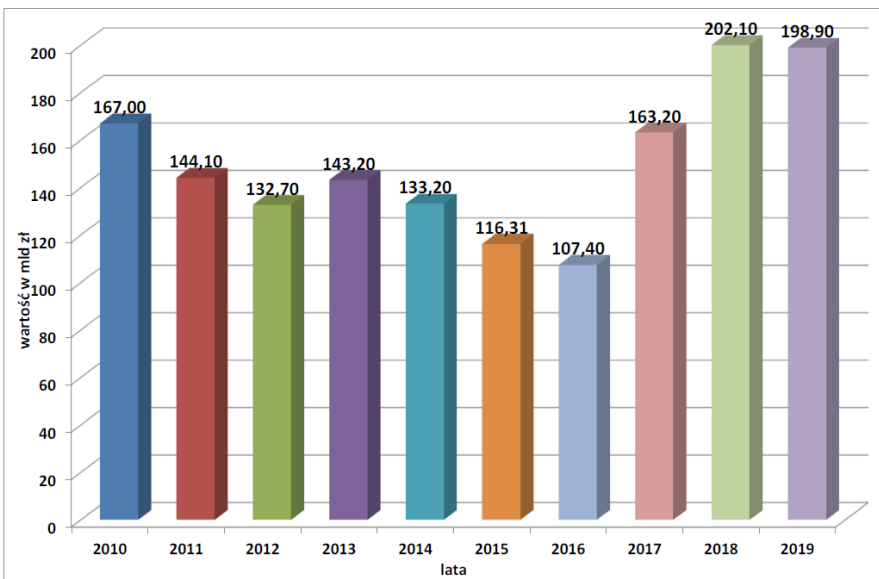
The executive power, national security.

Dorota Józefacka

PRZETARGI W ZAKRESIE TRANSPORTU PUBLICZNEGO W WARSZAWIE I GDAŃSKU

Wprowadzenie

Zamówienia publiczne są kluczową formą udziału sektora publicznego w gospodarce. W taki sposób towary, usługi i roboty budowlane zamawia w Polsce rocznie około 34 tys. podmiotów. Wartość udzielonych w 2019 roku zamówień według procedur określonych w prawie zamówień publicznych wyniosła 198,9 mld zł (w 2018 roku – 202,1 mld zł), co stanowiło około 8,75 proc. PKB (w 2018 roku – 9,55 proc. PKB)¹. Wartość polskiego rynku zamówień publicznych przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Wartość polskiego rynku zamówień publicznych w latach 2010–2019

Źródło: *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r.*, Warszawa 2020, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0020/43418/Sprawozdanie-2019-r.pdf, Załącznik nr 2, s. 122.

¹ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r.*, Warszawa 2020, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0020/43418/Sprawozdanie-2019-r.pdf. Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) PKB w 2018 r. kształtował się na poziomie 2115,67 mld zł, w 2019 r. – 2273,556 mld zł.

Zamówienia publiczne mają duży wpływ na istotne gałęzie gospodarki, w tym budownictwo czy transport. W wielu branżach niemal 25 proc. przedsiębiorców zamówienia publiczne przynoszą ponad 50 proc. przychodów, a 10 proc. przedsiębiorców nawet 75 proc. przychodów. Odpowiednio ukierunkowane i zarządzane zamówienia publiczne mogą znacząco przyczynić się do rozwoju przedsiębiorstw, a także poprawić funkcjonowanie miast i aglomeracji.

Skala wydatków na transport publiczny w polskich miastach jest zróżnicowana, jest jednak znaczącą pozycją w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Kwoty dopłat są znacznie wyższe niż uzyskiwane dochody ze sprzedaży usług. W artykule zaprezentowano zadania i koszty transportu miejskiego w Warszawie oraz trudności pojawiające się w przetargach w zakresie transportu publicznego na przykładzie Warszawy i Gdańska.

Zadania i koszty transportu miejskiego w Warszawie

Warszawa jest największym polskim miastem pod względem liczby ludności (1 777 972 mieszkańców – stan na 31 grudnia 2018 roku, według danych GUS²) i powierzchni (517,24 km² łącznie z Wisłą). Stolica jest głównym miastem monocentrycznej aglomeracji warszawskiej, której liczba mieszkańców, zależnie od sposobu zdefiniowania jej granic, wynosi 2,6–3 mln. Jest to drugie po aglomeracji śląskiej, największe skupisko ludności w Polsce. W aglomeracji warszawskiej znajduje się około 20 miast. Liczba ludności systematycznie nieznacznie wzrasta, na co niewielki wpływ ma przyrost naturalny, a w większym stopniu dodatnie saldo migracji.

Warszawski Transport Publiczny (WTP) obejmuje metro (dwie linie, średnio 650 tys. pasażerów w dzień roboczy), tramwaje (25 linii, 58 proc. to pociągi tramwajowe niskopodłogowe), autobusy (309 linii autobusowych, w tym 43 nocnych i 36 strefowych, wszystkie autobusy są niskopodłogowe) oraz połączenia kolejowe, wykonywane przez Szybką Kolej Miejską – SKM (cztery linie umożliwiające podróżowanie po Warszawie, do Pruszkowa, Piastowa, Legionowa, Otwocka i Sulejówka oraz do Portu Lotniczego im. F. Chopina), które przewożą pasażerów w ramach jednolitej taryfy biletowej³. Metrem, autobusami, tramwajami i koleją na terenie aglomeracji warszawskiej podróżuje rocznie ponad 1,18 mld pasażerów i ich liczba

² Jak podano na stronach internetowych miasta, z przeprowadzonego przez Urząd m.st. Warszawy i firmę Orange nowatorskiego badania wynika, że wiosną 2018 r. mieszkało w Warszawie około 2,070 mln osób; w weekendy liczba spadała do 1,874 mln; w maju 2018 r. w wybranym tygodniu roboczym (od poniedziałku do piątku) w Warszawie przebywało w ciągu dnia średnio 2,275 mln osób; w rejestrze osób zameldowanych w Warszawie, prowadzonym przez Biuro Administracji i Spraw Obywatelskich, 31 grudnia 2018 r. ujętych było 1 637 488 osób.

³ Strona: <https://www.wtp.waw.pl/integracje/wspolny-bilet-ztm-km-wkd>, dostęp: 5.06.2020 r.

stale rośnie. W 2018 roku każdego dnia w szczycie porannym i popołudniowym pasażerów przewoziło średnio 1577 autobusów, 422 tramwaje, 48 pociągów metra i 18 pociągów SKM⁴.

Warszawski system komunikacji miejskiej finansowany jest z budżetu miasta z udziałem budżetów gmin objętych zasięgiem WTP, a także z dochodów ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej (wpływy z tytułu sprzedaży biletów pokrywają około 31–34 proc. kosztów funkcjonowania stołecznej komunikacji miejskiej). W 2020 roku na transport i komunikację przeznaczono 5103 mln zł, tj. 23,9 proc. budżetu. Zaplanowano zakup usług komunikacji miejskiej na kwotę 2921 mln zł. Na utrzymanie i poprawę stanu istniejącej infrastruktury przystankowej, w tym remonty pętli i przystanków, przeznaczono ponad 12 mln zł, a na zapewnienie bezpieczeństwa pasażerów (patrole ochrony) – blisko 1,7 mln zł. Na inwestycje zaplanowano w budżecie Warszawy kwotę 3,104 mld zł, z tego na wydatki inwestycyjne dotyczący transportu i komunikacji – 1497 mln zł⁵.

Główne zadania transportowe to: projekt i budowa II linii metra (planowane wydatki to 935 mln zł); modernizacja ciągu ulic Marsa–Żołnierska (odcinek: węzeł Marsa–granica miasta); budowa linii tramwajowej na Tarchomin i układu drogowego ulic Światowida i Projektowanej (prace przygotowawcze i pozyskanie nieruchomości oraz budowa układu drogowego); przebudowa ulicy Wał Miedzeszyński na odcinku od ronda z ulicą Trakt Lubelski do węzła z planowaną trasą ekspresową S2; budowa parkingu strategicznego „Parkuj i Jedź” (P+R) „Żerań PKP”; rozbudowa ulicy Wybrzeże Helskie wraz z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym; rozwój sieci tras rowerowych; modernizacja oświetlenia ulicznego w ramach programu „SOWA – oświetlenie zewnętrzne”; system pobierania opłat na parkingach strategicznych „Parkuj i Jedź” (P+R).

Z danych przedstawionych w *Raporcie rocznym 2019*⁶ Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie wynika, że wyremontowanych zostało 86,8 tys. m² jezdni oraz 81,9 tys. m² chodników, odnowiono i wybudowano 60 km tras rowerowych, sprawdzono 1085 przejść dla pieszych pod kątem bezpieczeństwa, doświetlono 386 przejść dla pieszych, 41 skrzyżowań włączono do Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ruchem. Koszty tych przedsięwzięć ilustruje rys. 2.

Zarząd Transportu Miejskiego (ZTM), realizując politykę czystego powietrza, w przetargach, w których biorą udział prywatni operatorzy linii autobusowych, premiuje pojazdy z alternatywnym napędem. Podjęte przez ZTM w ostatnich latach

⁴ *Raport o stanie miasta*, Warszawa, czerwiec 2019, s. 18–20, bip.warszawa.pl, dostęp: 22.10.2020 r. Raport przygotowano na podstawie materiałów źródłowych Urzędu m.st. Warszawy, miejskich jednostek organizacyjnych, spółek miejskich oraz instytucji zewnętrznych.

⁵ Strona: <https://www.um.warszawa.pl/budzetwpigulce/2020-budzet-inwestycje>, dostęp: 22.10.2020 r.

⁶ Strona: <https://zdm.waw.pl/dzialania/raport-roczny/raport-roczny-2019/>, dostęp: 22.10.2020 r.

działania doprowadziły do kompleksowej wymiany floty owych operatorów. Duże środki na zakup nowych autobusów wyłożyły także Miejskie Zakłady Autobusowe.



Rys. 2. Wydatki Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie w 2019 r.

Źródło: *Raport roczny 2019*, ZDM, <https://zdm.waw.pl/dzialania/raport-roczny/raport-roczny-2019/>, dostęp: 22.10.2020 r., s. 9.

Inwestycje związane z transportem, czy to na dostawę taboru, czy na wykonanie robót budowlanych, ze względu na skalę przedsięwzięcia są szczególnie narażone na różnego rodzaju przeszkody. Skalę problemu ilustrują przykłady dotyczące postępowań o dużej wartości i znaczeniu dla transportu publicznego⁷.

Tramwaje Warszawskie – przetarg na dostawę 213 tramwajów dla Warszawy

Przetarg Tramwajów Warszawskich na dostawę 213 tramwajów wraz z pakietem naprawczym i eksploatacyjnym⁸ został ogłoszony na początku lutego 2017 roku,

⁷ Niektóre z przytoczonych przykładów były obserwowane i szeroko komentowane przez media, w tym „Newsweek”, „Gazetę Wyborczą”, portale „Rynek Kolejowy” i „Transport Publiczny”.

⁸ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zakup tramwajów jednokierunkowych i dwukierunkowych, wieloczołonowych, całkowicie niskopodłogowych, znak sprawy DNZ/58/2016, Dz.Urz. UE S/27 z 8.02.2017 r., otwarcie ofert: 19.05.2017 r., okres realizacji zamówienia: 1.07.2017–30.11.2038 r., szacunkowa kwota brutto zamówienia: 2 323 057 581,00 zł. Zamówienie

a umowę z koreańską firmą Hyundai Rotem Company na dostawy 123 nowych tramwajów z opcją na zwiększenie zamówienia o kolejne 90 pojazdów, Tramwaje Warszawskie podpisały w czerwcu 2019 roku⁹, po dwóch latach i czterech miesiącach od ogłoszenia przetargu. Pierwszy termin otwarcia ofert wyznaczono pod koniec marca (termin był przesuwany), a podpisanie umowy zakładano w lipcu 2017 roku. Ponieważ termin dostawy pierwszych egzemplarzy wyznaczono na 22 miesiące od podpisania umowy, pierwsze nowe tramwaje powinny trafić do stolicy w maju 2019 roku (w optymistycznej wersji zakładano przełom I i II kwartału 2019 roku).

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) odzwierciedlała skalę przedsięwzięcia – przygotowano ją na 500 stronach, wzór umowy zapisano na 50. W postępowaniu mogli brać udział wykonawcy, którzy w ciągu ostatnich trzech lat przed złożeniem oferty dostarczyli co najmniej 15 nowych tramwajów z napędem energoelektrycznym i niską podłogą. O wyborze decydowało wiele kryteriów: cena (53 proc.), pracochłonność czynności obsługowych do przebiegu 1 mln km (20 proc.), zużycie energii (9 proc.), najwyższy nacisk na osi tramwajów na tor (5 proc.), długość płaskiej podłogi (3 proc.), odległość dolnej krawędzi otworu drzwi dwustrumieniowych od osi wzdłużnej tramwaju (2 proc.), nachylenie podłogi (2 proc.), poziom dźwięku na zewnątrz tramwaju (2 proc.), poziom dźwięku wewnątrz tramwaju na postoju (2 proc.) oraz okres gwarancji (2 proc.). Otwarcie ofert nastąpiło w maju 2017 roku. Oferty złożyło pięciu wykonawców¹⁰. W sierpniu Tramwaje Warszawskie dokonały oceny ofert i wyboru najkorzystniejszej oferty – odrzucono dwie oferty (najtańszą konsorcjum Stadlera i Solarisa oraz najdroższą Alstomu) jako nieodpowiadające SIWZ. Wybrano ofertę Skody, ale z powodu ceny oferty przekraczającej kwotę, jaką zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia, unieważniono przetarg. Od tej decyzji dwóch wykonawców złożyło odwołania: Hyundai (niewłaściwa ocena oferty Skody – podniesiono zarzut podania przez Skodę nierealnego do osiągnięcia jednego z parametrów oraz niezłożenia dokumentu o niekaralności) i konsorcjum Stadlera i Solarisa (odrzucenie oferty Skody, odrzucenie oferty Hyundai a oraz przywrócenie oferty konsorcjum). Wnioskowano też o powołanie biegłego (pierwszy powołany biegły odmówił wydania opinii i Krajowa Izba Odwoławcza – KIO musiała powołać drugiego, co wydłużyło czas postępowania przed Izbą). W wyniku wyroku KIO z lutego 2018 roku,

podstawowe obejmuje 85 tramwajów dwukierunkowych i 18 tramwajów jednokierunkowych. Opcja zakłada dostawy 45 tramwajów dwukierunkowych i 45 tramwajów jednokierunkowych.

⁹ Umowa na dostawę do 213 tramwajów to jeden z większych kontaktów w Europie. Za realizację całej umowy Tramwaje Warszawskie zapłacą 1,825 mld zł netto. Tramwaje Hyundai a będą o ponad dwa metry dłuższe od obecnie eksploatowanych Swingów. Pojazdy mają mieć zastosowane wózki skrętne (w celu obniżenia zużycia szyn) i niską podłogę na całej długości tramwaju.

¹⁰ Konsorcjum Stadler i Solaris, Hyundai, Alstom, Pesa oraz Skoda, a CAF złożył pismo informujące o nieskładaniu oferty.

uwzględniającego w części wniesione odwołania, Tramwaje Warszawskie unieważniły wcześniejszą decyzję o unieważnieniu postępowania, ponowiły czynności badania i oceny ofert i wykluczyły z postępowania Skodę.

W marcu 2018 roku Tramwaje Warszawskie ponownie unieważniły postępowanie: w wyniku ponownego badania i oceny ofert odrzuciły również ofertę firmy Hyundai jako niespełniającą SIWZ (uznając poprawienie danych w formularzu cenowym szkoleń firmy Hyundai za niezgodne z prawem, na co zwróciła uwagę KIO, rozpatrując odwołania Skody oraz konsorcjum Stadlera i Solarisa). Jedyna ważna w tym momencie oferta Pesy znacznie przewyższała budżet (2,7 mld zł).

Od decyzji zamawiającego o odrzuceniu oferty odwołał się Hyundai. W maju 2018 roku arbitrzy KIO uwzględnili odwołanie i nakazali Tramwajom Warszawskim ponowne badanie i ocenę ofert. W czerwcu 2018 roku Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) wniósł skargę na drugie postanowienie KIO. Prezes UZP zwrócił uwagę na sprzeczne orzeczenia KIO w sprawie poprawienia omyłek w ofercie firmy Hyundai oraz na systemowy problem związany z poprawianiem ofert po terminie ich składania.

Te dwa orzeczenia¹¹ są sprzeczne co do oceny zasadności poprawienia tej samej oferty złożonej w postępowaniu, i dlatego Prezes UZP podjął decyzję o złożeniu skargi. Prezes UZP odniósł się do sytuacji po wydaniu pierwszego orzeczenia przez KIO dotyczącego oferty firmy Hyundai, w wyniku którego Tramwaje Warszawskie odrzuciły ofertę tej firmy. Arbitrzy, oddalając skargę Skody i Stadlera, stwierdzili, że poprawienie przez zamawiającego formularza cenowego szkoleń złożonego przez Hyundai było niezgodne z prawem zamówień publicznych, gdyż ingerowało w treść złożonej oferty. Zdaniem KIO w ofercie firmy Hyundai zabrakło wyceny dodatkowych szkoleń, które były także objęte przedmiotem zamówienia (choć ten brak w ofercie jest z punktu widzenia wagi i wartości całego przetargu niewielki – Hyundai nie wpisał w jednej pozycji w formularzu szkolenia kwoty za usługi dodatkowe szkolenia). Warto jednak podkreślić, że uwaga KIO nie była przedmiotem skargi Skody i Stadlera.

Prezes UZP wskazał też na problem systemowy, który ma bardzo istotne znaczenie dla praktyki udzielania zamówień publicznych. To kwestia dopuszczalności poprawienia innej omyłki w ofercie na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych¹². Prezes UZP nie podzielił poglądu Izby dotyczącego interpretacji przesłanek ustawowych określonych w tym przepisie, uznając, że pogląd wyrażony w zaskarżonym orzeczeniu, nieuwzględniający dotychczasowego orzecznictwa Izby i sądów okręgowych, wskazujący na możliwość zmiany ofer-

¹¹ Sygn. akt KIO 1745/17 i KIO 574/18.

¹² Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

ty po upływie terminu składania ofert, może mieć negatywny wpływ na praktykę udzielania zamówień.

Skargę do Prezesa UZP złożyli też inni uczestnicy postępowania, którzy argumentowali, że rozstrzygnięcie KIO odbiega od dotychczasowej praktyki orzeczniczej w podobnych sprawach dotyczących poprawienia innej omyłki w ofertach. Prezes UZP, wnosząc skargę na orzeczenie Izby, nie działał w interesie żadnej ze stron postępowania, ale w interesie publicznym, związanym m.in. z przestrzeganiem zasad systemu zamówień publicznych, a także dla zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach, uwzględniającego orzecznictwo krajowe i unijne. W związku z postawionymi w skardze zarzutami, dotyczącymi m.in. nieprawidłowego uznania, że w sprawie zachodziły przesłanki do poprawienia omyłki w ofercie wykonawcy, którego ofertę uznano za najkorzystniejszą, złożono wniosek o zmianę zaskarżonego wyroku Izby i oddalenie odwołania wniesionego przez tego wykonawcę.

Kolejny przetarg ogłoszono we wrześniu 2018 roku, termin składania ofert upłynął w grudniu. Wpłynęło pięć kopert, ale tylko trzy zawierały oferty, w tym tylko dwie były ważne (oferta firmy Stadler była nieważna, gdyż zaproponowano w niej dłuższe, ale zdaniem producenta realne, terminy wykonania przedmiotu zamówienia). Dwie pozostałe koperty zawierały materiały informacyjne o wykonawcach, którzy chcieli w ten sposób wyrazić zainteresowanie przetargiem i gotowość złożenia oferty, ale na dogodniejszych warunkach, głównie w kwestii terminu realizacji zamówienia. Oceniono dwie oferty i w lutym 2019 roku dokonano wyboru najkorzystniejszej – wygrała firma Hyundai Rotem. Od wyboru oferty firmy koreańskiej dwukrotnie odwołała się Pesa. 27 marca 2019 roku KIO uznała za nieuzasadnione większość zarzutów merytorycznych Pesy, m.in. dotyczących realności terminów i ceny oferty firmy Hyundai¹³. Pesa rozważała wstąpienie na drogę sądową, ale z tego zamiaru zrezygnowała. Pojawiły się również oskarżenia względem władz Warszawy o niewspieranie Pesy, czyli polskiego przemysłu¹⁴, ale ostatecznie po kilku miesiącach od otwarcia ofert, po dokonaniu wymaganej ustawowo kontroli uprzedniej przez Prezesa UZP, w czerwcu 2019 roku została podpisana umowa.

Zawiłość tego postępowania spowodowała stratę około dwóch lat; kiedy doszło do podpisania umowy, nowe tramwaje powinny już wozić pasażerów¹⁵. Jeśli

¹³ Uznano tylko jeden zarzut formalny Pesy. KIO wezwała Tramwaje Warszawskie do wyjaśnienia wątpliwości związanych z treścią zaświadczenia o płaceniu podatków oraz tego, czy w Korei wydaje się dokument potwierdzający brak odroczeń lub zaległości podatkowych w zakresie należności wobec powierników (okazało się, że strony inaczej rozumiały znaczenie złożonego wcześniej przez Hyundai Rotem dokumentu).

¹⁴ Od lipca 2018 r. właścicielem prawie 100 proc. akcji Pesy jest Polski Fundusz Rozwoju.

¹⁵ Przynajmniej część z zakupionych tramwajów, gdyż znaczną ich liczbę przewidziano do obsługi nowych tras.

ambitny termin realizacji zamówienia – niecałe dwa lata – zostanie dotrzymany, to w 2021 roku pasażerowie będą mieli możliwość podróżowania nowoczesnymi tramwajami. Zgodnie z warunkami przetargu pierwszy tramwaj ma zostać dostarczony w ciągu 22 miesięcy od zawarcia umowy, a całość, wraz z opcją, do 2023 roku.

Metro Warszawskie – powtórzenie przetargu na budowę dwukilometrowego odcinka zachodniego z Woli na Bemowo

28 maja 2020 roku mogliśmy oglądać wmurowanie kamienia węgielnego na stacji Powstańców Śląskich. Budowa tego odcinka trwa ponad półtora roku, ale – jak poinformowała rzeczniczka Metra Warszawskiego¹⁶ – dopiero pod koniec maja br. zaawansowanie prac pozwoliło na zorganizowanie tej uroczystości i wpuszczenie na teren budowy innych osób niż pracownicy budowlani. Ta część ogromnej inwestycji rozpoczęła się z poślizgiem, ze względów proceduralnych.

Metro Warszawskie musiało rozpiścić kolejny, powtórzony przetarg na budowę dwukilometrowego odcinka zachodniego z Woli na Bemowo (od stacji C6 Księcia Janusza do stacji C4 Powstańców Śląskich)¹⁷. Otwarcie ofert miało nastąpić 7 sierpnia 2018 roku. Na odcinek ten składają się dwie stacje, dwa odcinki szlakowe wykonane jako dwa równoległe tunele jednotorowe, tory odstawcze i manewrowe wraz ze stanowiskami do obsługi pociągów i drobnych napraw za stacją C4, dwie wentylatornie szlakowe oraz komora demontażowa dla tarcz przy stacji C6. Kryteria oceny ofert to: cena (60 proc.), przedłużenie okresu rękojmi za wady robót budowlanych (32 proc.) oraz skrócenie terminu wykonania (8 proc.). Na realizację przeznaczono 38 miesięcy.

Pierwsze postępowanie musiało zostać unieważnione z powodu poważnych uchybień formalnych, informacja o zmianie terminu składania ofert bowiem nie została skutecznie przesłana przed pierwotnym terminem składania ofert do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej¹⁸. Jak wyjaśniała rzeczniczka prasowa Metra Warszawskiego, 29 maja 2018 roku, czyli po pierwotnym terminie składania ofert (wyznaczonym na 25 maja), Metro Warszawskie powzięło informację o „braku skutecznego przesłania do publikacji informacji o zmianie terminu składania i otwarcia ofert”. W tym dniu zamawiający przesłał ogłoszenie o zmianie terminu, które zosta-

¹⁶ Strona: <https://wiadomosci.onet.pl/warszawa/warszawa-ii-linia-metra-wmurowano-kamien-wegielnyna-budowie-kolejnej-stacji/1wz3q9v>, dostęp: 29.05.2020 r.

¹⁷ Zamawiający: m.st. Warszawa, reprezentowane przez Zarząd Transportu Miejskiego Sp. z o.o., w imieniu i na rzecz którego działa Metro Warszawskie Sp. z o.o. Postępowanie nr WP.25.00044.2018.K.I.PAWA – unieważnione, kolejne postępowanie: WP.25.00123.2018.K.I.PALA.

¹⁸ W przetargach powyżej progów unijnych zmiana terminu składania ofert musi być opublikowana w suplemencie do Dziennika Urzędowego UE.

ło opublikowane 31 maja. Procedura przewidziana w prawie zamówień publicznych nie została więc dochowana, ponieważ informacja o zmianie terminu składania ofert została skutecznie przesłana po terminie wynikającym z pierwotnego ogłoszenia, opublikowanego przez Urząd Publikacji UE. Doprowadziło to do rozbieżności między treścią SIWZ a treścią ogłoszenia przekazanego do Urzędu Publikacji UE. Ta sytuacja spowodowała, że potencjalni wykonawcy – przyjmując, że termin składania ofert minął – mogli nie przygotować i nie złożyć oferty.

Taki błąd proceduralny mógł spowodować nawet kilkumiesięczne opóźnienie całej inwestycji. Jednak po unieważnieniu przetargu w połowie czerwca 2018 roku niezwłocznie, bo już 27 czerwca, ogłoszono nowy. Otwarcie ofert nastąpiło 10 sierpnia 2018 roku. Wpłynęła tylko jedna oferta z ceną 959 249 940 zł brutto, czyli niższą niż ta, którą przeznaczył zamawiający (1 049 255 121,12 zł brutto). Po sprawdzeniu złożonych dokumentów dokonano wyboru oferty najkorzystniejszej i 15 listopada 2018 roku, czyli 4,5 miesiąca od ogłoszenia zamówienia, podpisano umowę na budowę odcinka metra. Wykonawca – konsorcjum firm Gülermak i Astaldi zadeklarował realizację prac w ciągu 36 miesięcy, co oznacza, że budowa powinna zakończyć się w IV kwartale 2021 roku.

SKM – odstąpienie od umowy na dostawę 21 pociągów

7 kwietnia 2020 roku SKM podpisała umowę z Newagiem na dostawę 21 elektrycznych zespołów trakcyjnych (EZT) i siedmioletnią obsługę¹⁹. Postępowanie wszczęto w grudniu 2019 roku, po odstąpieniu przez zamawiającego, w październiku tego roku, od poprzedniej umowy na dostawę 13 (w opcji do 21) pociągów, zawartej z Pesą – ze względu na opóźnienia w realizacji kontraktu.

Poprzedni przetarg na dostawę 21 pociągów został ogłoszony w 2017 roku w ramach unijnego projektu „Modernizacja zaplecza techniczno-postojowego SKM w lokalizacji Warszawa Szczytliwice (zakończonyj w 2017 r.) i zakup taboru”. SKM otrzymała na ten projekt 202,7 mln zł²⁰ dofinansowania ze środków Programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020, Priorytet V – Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T. Zgodnie z podpisaną w maju 2018 roku umową pierwszy z zamówionych pojazdów miał zostać dostarczony w lipcu 2019 roku, ale najwcześniejszym realnym terminem przekazania byłyby luty 2020 roku (czas potrzebny na przeprowadzenie testów ruchowych, które powinny trwać dwa miesiące,

¹⁹ Wartość umowy wynosi 543 028 200 zł netto, w tym wynagrodzenie z tytułu dostawy pociągów 452,7 mln zł oraz wynagrodzenie z tytułu usług utrzymania składów 77,6 mln zł. Dostawy będą wykonywane do listopada 2022 r.

²⁰ Wartość inwestycji, wraz z modernizacją zaplecza techniczno-postojowego, zaplanowano na 498,6 mln zł.

zebranie dokumentacji i wydanie zezwolenia przez Urząd Transportu Kolejowego), czyli siedem miesięcy po terminie.

Kontrola *ex ante* instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie projektów unijnych wykazała, że umowa obliguje przewoźnika do nałożenia kar na wykonawcę, a przy nowym harmonogramie dostawy wyniosłyby one 132 mln zł. Analizowano również możliwość zmniejszenia kar umownych, jeśli strony zgodzą się na podpisanie aneksu zmieniającego terminy dostaw. Zgodnie z zawartą umową musiałyby jednak wystąpić odpowiednie przesłanki zmiany terminów, a producent musiałby zaproponować zadośćuczynienie (w przypadku kontraktów taborowych były to dodatkowe elementy wyposażenia lub nawet dodatkowe pojazdy). Ewentualne nienaliczenie kar skutkowałoby automatycznym obniżeniem dofinansowania o 25 proc. na każdym pojeździe, co spowodowałoby powstanie łącznie 100 mln zł strat u zamawiającego. Nie chcąc dopuścić do takiej sytuacji, SKM zdecydowała się odstąpić od umowy. W związku z niewykonaniem umowy SKM będzie żądać od Pesy około 50 mln zł kar umownych: 6 mln zł zostanie wypłaconych z gwarancji bankowych, a o pozostałą kwotę spółka ma wystąpić do sądu. SKM, aby ułatwić realizację kontraktu, rozważała również niewykorzystanie opcji i zamówienie ośmiu brakujących do projektu unijnego jednostek w oddzielnym przetargu. Złożyła też wniosek do Polskiego Funduszu Rozwoju o zabezpieczenie ryzyka związanego z umową (maksymalna wysokość kar umownych zapisanych w kontrakcie wynosiła aż 450 mln zł), ale właściciel Pesy nie wyraził na to zgody.

Urząd Miejski w Gdańsku – przetarg na usługę prezentacji autonomicznego busa (linia 322)²¹

Między 6 września a 4 października 2019 roku bezpłatna linia autobusowa 322 zapewniała dowóz niespełna kilometrowym odcinkiem ulicy Karwieńskiej do ZOO w Gdańsku-Oliwie. Pierwsza w Polsce autonomiczna linia autobusowa²² (pilotażowa) okazała się pełnym sukcesem, chociaż w przypadku tego postępowania, z uwagi na nowatorski przedmiot zamówienia, nie obyło się bez problemów.

²¹ Strona: <https://bip.gdansk.pl/zamowienia-publiczne/usluga-prezentacji-busa-autonomicznego-na-trasie-pokazowej,a,144040>, ogłoszenie nr 510167424-N-2019.

²² Obsługę zapewniał elektryczny autonomiczny minibus EZ10 produkcji Easy Mile. Na pokładzie znajdował się operator, którego zadaniem było reagowanie na ewentualne zagrożenia. W pojazdach tego typu bezpieczeństwo zapewniają m.in. bardzo czułe czujniki lidarowe (LIDAR – *Light Detection and Ranging* – jest połączeniem lasera z teleskopem; urządzenie działa na podobnej zasadzie jak radar, ale wykorzystuje światło lasera zamiast mikrofal; charakteryzuje się wysoką rozdzielczością). Minibus zabiera na pokład do 12 osób i rozwija prędkość maksymalną 25 km/h, chociaż podczas testów zwykle nie przekraczał 14 km/h. Pokonanie krótkiej trasy z jednym przystankiem pośrednim zajmowało 15 minut. Pojazd przejechał łącznie 632 km ze średnią prędkością 8 km/h.

Idea zorganizowania w Gdańsku transportu autonomicznego pojawiła się w 2015 roku. Autonomiczne minibusy mają być uzupełnieniem sieci transportowej głównie na tzw. pierwszym i ostatnim kilometrze, z przeznaczeniem dla osób, które nie mogą korzystać z rowerów lub urządzeń transportu osobistego. Władze Gdańska wraz z pięcioma innymi miastami z państw rejonu Morza Bałtyckiego wystąpiły o dofinansowanie z projektu SOHJOA²³, które udało się pozyskać wiosną 2016 roku.

Pierwszym z wielu wyzwań było zdobycie wiedzy. Urząd miasta zlecił analizy dotyczące m.in. kompetencji operatorów, ochrony danych osobowych i wyboru podstawy prawnej. Skorzystano z doświadczeń Norwegów, Niemców i Estończyków. Wybór konkretnej trasy trwał ponad pół roku. Analizowano wiele czynników mogących powodować zakłócenia, np. przebieg trasy w pobliżu budowy (zmieniające się otoczenie mogłoby dezorientować oprogramowanie), wysokie budynki, tunele, parkingi czy duża liczba sygnalizacji świetlanych. Zorganizowano też konsultacje społeczne (ale te nie cieszyły się zbyt dużym zainteresowaniem). Ostatecznie rozważano dwa warianty: deptak prowadzący do molo w Brzeźnie lub ulica Karwieńska na trasie do ZOO (za tym od początku optował miejski inżynier ruchu). Zdecydowano się na wykorzystanie ulicy Karwieńskiej. Podjęto też decyzję o wykorzystaniu drogi w sposób szczególny, tj. jedną z dwóch jezdni wydzielono wyłącznie dla minibusu.

W trakcie przygotowań do uruchomienia linii opracowano projekt tymczasowej organizacji ruchu, który został opublikowany wraz z ogłoszeniem o przetargu. Wprowadzenie organizacji ruchu (m.in. umieszczenie oznakowania i jego demontaż po zakończeniu pilotażu) oraz przeszkolenie operatorów pojazdów autonomicznych mieściło się w zakresie obowiązków wykonawcy.

Postępowanie przetargowe prowadzone przez Gminę Miasta Gdańsk Urząd Miejski w Gdańsku na usługę prezentacji busa autonomicznego na trasie pokazowej²⁴ ogłoszono 17 kwietnia 2019 roku. Prezentacja busa polegała na nieodpłatnym wożeniu pasażerów po trasie pokazowej wraz z obecnym na pokładzie operatorem pojazdu (reagującym w sytuacjach kryzysowych), przez co najmniej 24 dni kalendarzowe, 6 dni w tygodniu (w tym weekendy), minimum 5 godzin każdego dnia.

²³ Projekt SOHJOA BALTIC bada, promuje i pilotuje zautomatyzowane elektryczne minibusy bez kierowcy w łańcuchu transportu publicznego, szczególnie w zakresie połączeń pierwszej/ostatniej mili. Projekt wnosi wiedzę i kompetencje w zakresie organizacji przyjaznego dla środowiska i inteligentnego zautomatyzowanego transportu publicznego. Zawiera także wytyczne dotyczące konfiguracji prawnej i organizacyjnej potrzebnej do skutecznego prowadzenia takiej usługi. Konsorcjum Sohjoa Baltic ma partnerów z Finlandii, Estonii, Szwecji, Łotwy, Niemiec, Polski, Norwegii i Danii, mających specjalistyczną wiedzę w zakresie planowania przestrzennego i transportu publicznego, a także wiedzę prawniczą w połączeniu z dobrym zrozumieniem technicznym, które są wymogami umożliwiającymi autonomiczny ruch drogowy.

²⁴ Nr ogłoszenia: 535950-N-2019; nr referencyjny: BZP.271.18.19.

Określono następujące kryteria oceny ofert: cena (60 proc.), doświadczenie zespołu w przeprowadzeniu przynajmniej jednej wcześniejszej prezentacji na drodze publicznej przez zespół realizujący prezentację w Gdańsku (10 proc.), czas trwania prezentacji ponad wymagane 24 dni kalendarzowe (10 proc.), możliwość śledzenia pojazdu w czasie rzeczywistym (5 proc.), wyświetlacz zmiennej treści na pokładzie (5 proc.), system automatycznego liczenia pasażerów (5 proc.), natychmiastowy transfer obrazu z kamer wewnątrz i na zewnątrz pojazdu oraz dostęp do nagrań (5 proc.). Przetarg prowadzony był w językach polskim i angielskim.

Termin składania ofert wyznaczony na 14 maja 2019 roku był przesuwany z powodu ilości zadawanych pytań (wpłynęło ich około 100) oraz kontrowersji natury prawnej i finansowej (m.in. import usługi). Otwarcie ofert nastąpiło na początku czerwca 2019 roku. Niewielka skala przedsięwzięcia i spore oczekiwania wobec wykonawców (wspomniane wprowadzenie nowej organizacji ruchu, usługi dodatkowe, w tym szkolenie operatorów) nie zachęciły do złożenia oferty i tak nielicznych firm świadczących tego typu usługi. Wpłynęła jedna oferta (z ceną 325 200 zł). Dla wykonawcy, który nie miał oddziału w Polsce i nie znał szczegółów polskich regulacji w zakresie postępowań publicznych, zaskoczeniem był brak możliwości negocjowania postanowień umowy w tej części postępowania. 9 sierpnia 2019 roku poinformowano o udzieleniu zamówienia. W krótkim czasie udało się doprowadzić do podpisania umowy i zrealizowania usługi.

Zakończenie

Przytoczone przykłady wskazują na wielość i złożoność problemów związanych z przeprowadzeniem postępowania i realizacją umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Niektóre z nich zostały opisane dość szczegółowo, aby przybliżyć złożoność materii, ale błędne byłoby twierdzenie, że wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przebiegają z tak dużymi problemami, skutkującymi często ich unieważnieniem lub odstąpieniem od umowy. Pomimo trudności udaje się sprawnie i skutecznie przeprowadzić postępowanie, nawet nowatorskie.

Wnikliwa analiza rynku poprzedzająca wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może skrócić lub przynajmniej ograniczyć przedłużanie się procedury udzielania zamówienia. Warto wykorzystywać doświadczenia innych, chociażby opisane przygotowanie postępowania w Urzędzie Miejskim w Gdańsku. Odpowiedni harmonogram działań daje możliwość sprecyzowania potrzeb przez zapoznanie się z możliwościami rynku i skonfrontowanie ich z oczekiwaniami zamawiającego.

Jednym z problemów, z którymi zmagają się zamawiający, jest niska konkurencyjność, przejawiająca się małą liczbą składanych ofert (średnia liczba złożo-

nych ofert w 2019 roku to 2,42; w poprzednich latach odpowiednio: 2018 – 2,19, 2017 – 2,38, 2016 – 2,87, 2015 – 2,90). Należy zastanowić się nad przyczynami: co zniechęca przedsiębiorców do składania ofert? W podanych przykładach jednym z problemów był termin realizacji zamówienia, ale także inne warunki umowne, w tym wysokie kary. Barięra może być także ogłoszenie w tym samym czasie zbyt wielu przetargów na podobne dostawy lub usługi.

Bibliografia

Akt prawny

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

Netografia

<https://bip.gdansk.pl/zamowienia-publiczne/usluga-prezentacji-busa-autonomicznego-na-trasie-pokazowej,a,144040>.

<https://wiadomosci.onet.pl/warszawa/warszawa-ii-linia-metra-wmurowano-kamien-wegielny-na-budowie-kolejnej-stacji/1wz3q9v>.

<https://www.um.warszawa.pl/budzetwpiigulce/2020-budzet-inwestycje>.

<https://www.wtp.waw.pl/integracje/wspolny-bilet-ztm-km-wkd>.

<https://zdm.waw.pl/dzialania/raport-roczny/raport-roczny-2019/>.

Raport o stanie miasta, Warszawa, czerwiec 2019, bip.warszawa.pl.

Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r., Warszawa 2020, https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/43418/Sprawozdanie-2019-r.pdf.

Streszczenie

Zamówienia publiczne są kluczową formą udziału sektora publicznego w gospodarce. Skala wydatków na transport publiczny w polskich miastach jest zróżnicowana, jest jednak znaczącą pozycją w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Kwoty dopłat są znacznie wyższe niż uzyskiwane dochody ze sprzedaży usług. W artykule zaprezentowano zadania i koszty transportu miejskiego w Warszawie oraz trudności pojawiające się w przetargach w zakresie transportu publicznego na przykładzie Warszawy i Gdańska.

Summary

Public procurement is a key form of public sector participation in the economy. The scale of expenditure on public transport in Polish cities varies, however, it

is a significant item in the budgets of local government units. The amounts of the subsidies are much higher than the revenues obtained from the sale of services. The article presents the tasks and costs of public transport in Warsaw as well as difficulties appearing in public transport tenders on the example of Warsaw and Gdańsk.

Słowa kluczowe

Transport publiczny, zamówienia publiczne.

Keywords

Public transport, public procurement.

Dorota Józefacka – studentka, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.