

# **KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY**

**NR 2 (14)/2015**

Krosno 2015



# **KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY**

**NR 2 (14)/2015**

Krosno 2015

Redaktor naczelny:

**prof. dr hab. Roman Pelczar**

Redaktor prowadzący:

**dr Jacek Cheda**

Sekretarz redakcji:

**dr Joanna Maj**

Rada Programowa:

**prof. dr hab. Pavol Dancák** (Prešovská Univerzita)

**prof. dr hab. n. med. Andrzej Denys** (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi)

**prof. dr hab. Ryszard Henryk Kozłowski** (Politechnika Krakowska)

**prof. dr hab. Pavol Odaloš** (Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici)

**prof. dr hab. Ludwig Selimski** (Velikoturnovski Universitet Sv. Sv. Kiril i Metodii)

**prof. dr hab. Jan Szreniawski** (Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Rzeszowie)

Redaktor naukowy numeru:

**dr inż. Alina Maria Basak**

Redaktor językowy:

**dr Renata Gliwa**

**dr Mirosława Świtała-Cheda**

Redaktor statystyczny:

**dr Piotr Oleksiak**

Czasopismo recenzowane

Skład, łamanie:

**Katarzyna Chochołek**

Projekt okładki:

**Jakub Niedziela**

© 2015 KTNiO

© 2015 RUTHENUS

**Wydawnictwo RUTHENUS**

ul. Łukasiewicza 49, 38-400 Krosno

tel. (13) 436 51 00, e-mail: ruthenus@ruthenus.pl

**ISSN 2353-9917**

Nakład 300 egzemplarzy

# SPIS TREŚCI

Od redakcji, *Alina Maria Basak* . . . . . 7

## ROZPRAWY NAUKOWE

Świadczenia dodatkowe (gratyfikacyjne) jako element pakietu  
wynagrodzeń pracowników w przedsiębiorstwie, *Piotr Oleksiak* . . . . . 13

Wychowawcza rola harcerstwa na przykładzie tradycji i wybranych  
form działalności Hufca ZHP Jasło, *Waldemar Basak* . . . . . 27

Vzdelávanie sociálnych pracovníkov, *Jaroslava Kmecová* . . . . . 45

Działalność kontrolna i nadzorcza Regionalnych Izb Obrachunkowych.  
Koncepcja, podstawy prawne, znaczenie, wnioski, *Radosław Kamiński* . . . . 57

Miejsce ochotniczych straży pożarnych w Krajowym Systemie  
Ratowniczo-Gaśniczym, *dr Jacek Cheda* . . . . . 77

Rola wychowania patriotycznego w kształtowaniu postaw młodzieży,  
*Alina Maria Basak* . . . . . 95

Kształtowanie się idei społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo  
obywatelskie w Polsce przed i po 1989 r., *Robert Zawisza* . . . . . 115

Administracja podatkowa w Polsce. Część 1. Definicja, organy,  
struktura, *Emilia Szczęsna* . . . . . 137

Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, <i>Grażyna Kącicka</i> . . . . .	155
--	-----

#### RECENZJE

Recenzja wydawnicza książki: Zygmunt Jabłecki, <i>Hodowla koni i sport jeździecki w Galicji pod zaborem austriackim i w okresie międzywojennym w Małopolsce</i> , Roman Pelczar, Alina Maria Basak . . . . .	173
--	-----

Recenzja książki: Adam Kańtoch, <i>Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – wybrane zagadnienia praktyczne</i> , Anna Dąbrowska, Tomasz Dąbrowski . . . . .	177
--	-----

Recenzja książki: Władimir Bukowski „ <i>Partyzant Prawdy</i> ”. <i>Wybór publicystyki z pierwszego i drugiego obiegu.</i> Waldemar Janosiewicz . . . . .	183
---	-----

## OD REDAKCJI

*Alina Maria Basak*

Oddajemy w ręce Czytelników kolejny numer 2 (14)/2015 *Karpackiego Przeglądu Naukowego*, który tradycyjnie porusza ważne kwestie historyczne, prawne i społeczne, prezentując zarówno analizy teoretyczne, jak i raporty z badań. Uzupełnieniem rozpraw naukowych są recenzje wydawnicze, będące integralną częścią pisma.

W części pierwszej prezentowane są rozprawy naukowe. Numer otwiera artykuł **Piotra Oleksiaka** *Świadczenia dodatkowe (gratyfikacyjne) jako element pakietu wynagrodzeń pracowników w przedsiębiorstwie*. Autor przedstawił świadczenia dodatkowe jako jeden z elementów motywowania finansowego w organizacji oraz omówił specyfikę świadczeń gratyfikacyjnych i ich rolę w zarządzaniu potencjałem ludzkim w przedsiębiorstwie. Przedstawione zostały także (na podstawie różnorodnych wyników badań) tendencje zmian w modelu świadczeń dodatkowych w polskich firmach. **Waldemar Basak** w opracowaniu *Wychowawcza rola harcerstwa na przykładzie tradycji i wybranych form działalności Hufca ZHP Jasło* prezentuje rys historyczny harcerstwa polskiego oraz analizę przemian zachodzących w organizacji ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju harcerstwa na ziemi jasielskiej. Wychowawczą rolę harcerstwa wykazano na przykładzie tradycji i wybranych form działalności jednostek organizacyjnych Hufca ZHP Jasło. **Jarosława Kmečová** w pracy *Edukacja pracowników socjalnych* przedstawia możliwości kształcenia pracowników socjalnych w organizacjach świadczących usługi socjalne. Na pracowników socjalnych nałożone są wysokie wymagania dotyczące ich profe-

sjonalizacji. Pracownik socjalny jest zobowiązany do zapewnienia odpowiedniej jakości usług socjalnych dla klientów, ale także do pracy zespołowej, marketingu, zarządzania projektami, a ponadto musi być dobrze zorientowany w przepisach prawnych. Autorem kolejnego artykułu *Działalność kontrolna i nadzorcza Regionalnych Izb Obrachunkowych. Koncepcja, podstawy prawne, znaczenie, wnioski* jest **Radosław Kamiński**. Artykuł omawia i charakteryzuje instytucję izby obrachunkowej. Przedstawia jej koncepcję, podstawy prawne, kompetencje i zadania. **Jacek Cheda** w opracowaniu *Miejsce ochotniczych straży pożarnych w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym* prezentuje rolę ochotniczych straży pożarnych w funkcjonowaniu Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). Autor ukazał genezę ochrony przeciwpożarowej w Polsce, która stanowi główny element KSRG w naszym kraju. Następnie omówił prawne podstawy uczestnictwa w KSRG jednostek ochotniczych straży pożarnych. Przedstawił istotę porozumień stanowiących podstawę włączania poszczególnych jednostek ochotniczych straży pożarnych do KSRG oraz zadania, które wspomniane jednostki realizują w ramach KSRG. W podsumowaniu Autor podjął próbę oceny roli jednostek ochotniczych straży pożarnych w obecnie funkcjonującym KSRG. Kolejny artykuł *Rola wychowania patriotycznego w kształtowaniu postaw młodzieży* prezentuje **Alina Maria Basak**. Autorka wskazuje, że patriotyzm jest jedną z wielu wartości narodowo-patriotycznych, które odgrywają niebagatelną rolę w integralnym rozwoju człowieka. Swe odzwierciedlenie mają one w życiu człowieka, funkcjonowaniu rodziny, społeczności szkolnej, lokalnej, narodu, państwa oraz innych państw i narodów. Na powstanie i rozwój świadomości narodowo-patriotycznej znaczący wpływ posiada system wychowania dzieci i młodzieży realizowany w środowisku rodzinnym i szkolnym. W następnym artykule *Kształtowanie się idei społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce przed i po 1989 r.* **Robert Zawisza** przedstawia proces kształtowania się idei społeczeństwa obywatelskiego, które swoimi korzeniami sięga do czasów antycznych. Autor ukazał również obraz społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przed i po 1989 r. Z kolei **Emilia Szczęsna** w artykule *Administracja podatkowa w Polsce. Część 1. Definicja, organy, struktura*, dokonuje analizy organizacji i funkcjonowania polskich organów podatkowych: rządowych (scentralizowanych) i samorządowych (zdecentralizowanych). Artykuł **Grażyny Kącickiej** *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego* poświęcony



został analizie pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego. Omówiono kształtowanie się systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Europie, zwracając szczególną uwagę na historię organów Policji w Polsce.

W drugiej części pisma zamieszczono recenzje publikacji. **Roman Pelczar** i **Alina Maria Basak** przedstawili recenzję wydawniczą książki Zygmunta Jabłeckiego, *Hodowla koni i sport jeździecki w Galicji pod zaborem austriackim i w okresie międzywojennym w Małopolsce*, KTNiO, Ruthenus, Krosno 2015, ss. 189. **Anna Dąbrowska** i **Tomasz Dąbrowski** prezentują recenzję opracowania: Adam Kańtoch, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – wybrane zagadnienia praktyczne*, Wydawnictwo My Book, Szczecin 2015, ss. 112, natomiast **Waldemar Janosiewicz** jest autorem recenzji książki: Władimir Bukowski „*Partyzant Prawdy*”. *Wybór publicystyki z pierwszego i drugiego obiegu*. Zebrał i opracował Robert Jankowski, Wydawnictwo FRONDA, Warszawa 2008, T. 1, ss. 528, T. 2 ss. 520.

Prezentowane w tym numerze *Karpackiego Przeglądu Naukowego* teksty poświęcone zostały zróżnicowanej problematyce, ważnej ze społecznego punktu widzenia. Mamy nadzieję, że rozprawy naukowe uzupełnione przez recenzje publikacji, spotkają się z zainteresowaniem Czytelników, skłonią do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.



# **ROZPRAWY NAUKOWE**



# Świadczenia dodatkowe (gratyfikacyjne) jako element pakietu wynagrodzeń pracowników w przedsiębiorstwie

Piotr Oleksiak<sup>1</sup>

## Wstęp

Proces motywowania jest jednym z bardzo istotnych elementów zarządzania przedsiębiorstwem, w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi. Jego celem jest przede wszystkim zachęcenie pracownika do efektywnego realizowania wyznaczonych mu w procesie pracy różnorodnych zadań. Wyodrębnia się wielu instrumentów motywowania, które składają się na motywację finansową i pozafinansową (np. awansowanie, rozwój zawodowy, partycypacja pracownicza).

W przypadku motywowania finansowego pracownik jest motywowany za pomocą odpowiedniego pakietu wynagrodzeń, na który to składają się różne elementy np. płaca zasadnicza, premie, nagrody, wynagrodzenia długoterminowe. Jednym z elementów takiego pakietu są także świadczenia dodatkowe (*benefits, perks*). Świadczenia te oprócz funkcji motywacyjnej pełnią także funkcję kosztową oraz integrują pracowników z firmą. Benefits stały się obecnie integralnym składnikiem strategii wynagrodzeń każdego przedsiębiorstwa. Jest to wynikiem tego, że firmy doskonale zdają sobie sprawę z tego, iż świadczenia pozapłacowe są czynnikiem pozytywnie oddziałującym na wizerunek i funkcjonowanie każdej organizacji.

Wzrost roli benefitów jest także rezultatem duże zainteresowania tym elementem wynagrodzenia ze strony pracowników. Często pracownicy już na rozmowach rekrutacyjnych zgłaszają pytania odnośnie programu świadczeń dodatkowych w firmie która ich zatrudni. Niekiedy kandydaci na pracowników sami decydują o tym, że jednak nie podejmą oferowanej im pracy, ponieważ przyszły pracodawca nie jest w stanie zapewnić im atrakcyjnych warunków pracy i ciekawych, dopasowanych do ich potrzeb benefitów<sup>2</sup>.

- 
1. Dr Piotr Oleksiak, adiunkt, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Instytut Ekonomik Stosowanych i Informatyki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.
  2. J. Babel, *Benefity angażują i motywują* [w:] *Motywacja – jak wyjść poza standard?* Raport, s. 38, [http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01\\_HRnews\\_report\\_web.pdf](http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01_HRnews_report_web.pdf), pobrano 14.08.2015 r.

## Rola i miejsce świadczeń dodatkowych w strategii wynagradzania pracownika

Świadczenia dodatkowe są elementami składowymi wynagrodzenia, które pozwalają na korzystanie z wyższego standardu życia przy minimalizacji kosztów ponoszonych przez pracownika<sup>3</sup>.

Duże znaczenie świadczeń dodatkowych jako elementu systemu wynagradzania wynika z kilku podstawowych przesłanek<sup>4</sup>:

- Dążenia firm i ich pracowników do wzrostu efektywności podatkowej wynagradzania, w zależności od istniejących przepisów prawnych oraz oczekiwań i potrzeb pracowników. W określonych sytuacjach poprzez odpowiedni dobór tych świadczeń można obniżyć wysokość podatku płaconego przez pracownika (z tytułu ulgi podatkowej) czy też jednocześnie zmniejszać obciążenia podatkowe pracodawcy (składnik będący świadczeniem dodatkowym jest zaliczany do kosztów uzyskania przychodów);
- Starań podejmowanych przez pracodawców w kierunku ułatwienia pracownikom zachowania równowagi pomiędzy życiem osobistym (rodzinnym) a obowiązkami zawodowymi. Odnosi się to w szczególności do osób, które są szczególnie cenne dla firmy czy pracowników, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej;
- Dążenia do podnoszenia kompetencji pracowników poprzez np. szkolenia, kursy;
- Kładzenia nacisku na integrację pracowników z firmą w której pracują.

Istnieje wiele różnorodnych świadczeń dodatkowych, które pracodawca może zaoferować swojemu pracownikowi w zależności od przyjętej strategii wynagradzania. Można wyodrębnić ich kilka najbardziej typowych grup<sup>5</sup>:

- Transportowe – samochód służbowy (prawo do jego użytkowania do celów prywatnych w ramach limitu kosztów lub kilometrów, ewentualnie bez żadnego limitu), darmowe przejazdy koleją (dopłaty do przejazdów), bezpłatne miejsce

---

3. R. Henderson, *Compensation Management, 7th ed.*, New Jersey: Prentice Hall 1997, p. 529

4. S. Borkowska, *Wynagradzanie*, [w:] H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, PWN, Warszawa 2006, s. 409-411.

5. S. Borkowska, *Strategie wynagrodzeń*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001, s. 101-105.

do parkowania, możliwość opłacania podróży służbowych przez pracodawcę, ryczałt samochodowy;

- Mieszkaniowe – zakup mieszkania, opłata czynszu, pożyczka mieszkaniowa na zakup czy remont mieszkania, mieszkanie funkcyjne opłacane przez pracodawcę, zatrudnianie na koszt firmy np. gosposi;
- Kulturalne i rekreacyjne – finansowanie: korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych (baseny, siłownie, boiska), zakupu biletów na różne wydarzenia kulturalne, wyjazdów rekreacyjno-szkoleniowych;
- Medyczne – finansowanie opłat za różnego rodzaju usługi medyczne;
- Komunikacyjne – opłacanie p przez firmę telefonu, Internetu, wyposażenie pracownika w telefon czy komputer;
- Doradcze – finansowanie przez pracodawcę doradztwa np. podatkowego, prawnego;
- Edukacyjne – finansowanie szkoleń, kursów np. językowych, studiów wyższych;
- Socjalne – pomoc finansowa dla pracownika (jego rodziny) w różnego typu trudnych sytuacjach życiowych;
- Związane z prestiżem firmy (stanowiska) – wyposażenie gabinetu, finansowanie wydatków na spotkania z klientami, świadczenia ubraniowe
- Odprawy specjalne, dodatkowe (pracownicze systemy emerytalne czy różne formy dodatkowych ubezpieczeń);
- Niekiedy do świadczeń dodatkowych włącza się także zasiłki chorobowe, jeżeli wypłacana suma jest większa niż określone prawem minimum.

Należy pamiętać, iż gratyfikacje oferowane przez firmę nie będą jednakowo atrakcyjne dla wszystkich pracowników. Dlatego też, korzystnym wyjściem jest zbudowanie systemu kafeteryjnego, który będzie pozwalał dokonać wyboru spośród wielu możliwości w ramach określonego limitu finansowego<sup>6</sup>.

System kafeteryjny<sup>7</sup> jako kompleksowy systemem zarządzania benefitami w firmie pozwala na on-linowy dostęp do niego każdemu pracownikowi. Dzięki takiemu rozwiązaniu pracownik ma dostęp do szerokiej oferty świadczeń dodatkowych.

---

6. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 572.

7. Z danych zebranych w połowie 2013 r. przez krakowską firmę doradztwa HR Sedlak&Sedlak wynika, że w Polsce z systemów kafeteryjnych korzysta już prawie 29% przedsiębiorców, i liczba ta wciąż rośnie.

Główną zaletą systemu jest możliwość dokonania indywidualnego wyboru benefitu, co znacznie zwiększa zadowolenie pracowników. Ponieważ system obsługuje się elektronicznie, pracownik otrzymuje natychmiastową realizację świadczenia. Dodatkową korzyść stanowi to, że wszystkie świadczenia znajdują się w jednym miejscu. Kolejnym plusem systemów kafeteryjnych on-line jest zamiana papierowych bonów i voucherów na elektroniczną postać e-kodu przychodzącego na komórkę, co znacznie skraca czas realizacji świadczenia oraz jest zdecydowanie bardziej wygodne dla pracownika<sup>8</sup>.

Decyzja dotycząca wdrożenia danego świadczenia dodatkowego (czy całego systemu tych świadczeń) powinna być oczywiście poprzedzona szeregiem działań wstępnych odnoszących się do<sup>9</sup>:

- Rozpoznania oczekiwań i potrzeb wszystkich pracowników i w zależności od wyników tej oceny dobrania zestawu gratyfikacji do poszczególnych grup pracowniczych czy stanowisk pracy;
- Ustalenia odpowiednich proporcji między sumą wartości świadczeń dodatkowych, a pozostałymi modułami wynagrodzeń całkowitych dla różnych stanowisk pracy;
- Ustalenia wartości rynkowej każdego takiego składnika.

Przy konstruowaniu systemu kafeteryjnego wskazane jest także w jego tworzenie czy nawet częściowe zarządzanie włączyć pracowników. Taka sytuacja będzie z jednej strony pozwalała optymalizować koszty, a z drugiej strony zwiększy satysfakcję pracowników, ponieważ dzięki ich pracy nad stworzeniem określonego pakietu świadczeń uzyskamy efekt dopasowania i satysfakcji<sup>10</sup>.

---

8. A. Szafranski, *Jak wygląda obszar benefitów w Polsce i na świecie* [w:] *Motywacja – jak wyjść poza standard?*, s. 33, [http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01\\_HRnews\\_raport\\_web.pdf](http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01_HRnews_raport_web.pdf), pobrano 14.08.2015 r.

9. S. Borkowska, *Strategie...*, s. 107.

10. K. Buliński, *Czy permanentne benefity przynoszą takie same korzyści jak okazjonalne* [w:] *Motywacja – jak wyjść poza standard?*, s. 18, [http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01\\_HRnews\\_raport\\_web.pdf](http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01_HRnews_raport_web.pdf), pobrano 14.08.2015 r.



## Specyfika świadczeń dodatkowych w polskich przedsiębiorstwach

Świadczenia dodatkowe już od dawna stały się integralnym elementem pakietu wynagrodzenia w polskich przedsiębiorstwach. Ich rola cały czas rośnie.

Z badań przeprowadzonych w 2014 r. (w badaniach wzięło udział 2000 osób z różnych sektorów gospodarki i reprezentujących wszystkie poziomy stanowisk) przez Grafton Recruitment<sup>11</sup> wynika iż efektywność sposobów motywowania pracowników jest mocno zróżnicowana i płynna. Nie ma jednego modelu program zachęt, który by skutecznie funkcjonował w każdym przedsiębiorstwie. Wynika to z tego, że zadowolenie z różnych elementów systemu motywowania zależne jest od struktury zatrudnienia, wieku i płci pracowników, a przed wszystkim od branży, w której są wdrażane. W szczególności wyniki badań wskazały na następujące wnioski<sup>12</sup>:

- Blisko 95% ankietowanych respondentów uznało, iż najważniejszym czynnikiem motywującym do pracy są wynagrodzenia. Świadczenia dodatkowe zostały wymienione dopiero na piątym miejscu – 41,8% (po możliwościach rozwoju – 85,3%, dogodnej lokalizacji miejsca pracy – 52% i formie zatrudnienia – 49,1%);
- Zainteresowanie badanych pracowników benefitami jest mocno zróżnicowane w zależności od branży gospodarki. Najbardziej liczą się one wśród pracowników sektorów – prawo, finanse i księgowość oraz HR i kadry (53-60% ankietowanych). W IT i telekomunikacji, hotelarstwie i turystyce oraz szkolnictwie i edukacji cieszą się one najmniejszym zainteresowaniem (23-34% ankietowanych);
- 70% ankietowanych osób deklaruje, że przed rozpoczęciem zatrudnienia było w pełni poinformowanych o świadczeniach dodatkowych, jakie będą im przysługiwać poza standardowym wynagrodzeniem. Wskaźnik ten zmienia się w zależności od branży – stopień świadomości pracowników jest najwyższy w sektorze IT, telekomunikacji oraz bankowości – 80%. Najmniej świadomy

---

11. Benefit4 2014. Raport świadczeń pozapłacowych pracowników, [http://www.ahe.lodz.pl/sites/default/files/pliki\\_wpisow/news/2809/benefit-2014-grafton-28.05.14.pdf](http://www.ahe.lodz.pl/sites/default/files/pliki_wpisow/news/2809/benefit-2014-grafton-28.05.14.pdf), s. 3, pobrano 14.08.2015 r.

12. Tamże, s. 5-23.

przysługujących im benefitów jest sektor prawa, marketing i public relations oraz szkolnictwo. Podobne różnice w kwestii świadomości programów benefitowych występują nie tylko między pracownikami różnych branż, ale także w zależności od szczebla kariery zawodowej. Najlepiej poinformowani są pracownicy zajmujący najwyższe pozycje – dyrektorzy czy kierownicy, a najgorszy wynik notuje się wśród stażystów i praktykantów;

- Także wielkość przedsiębiorstwa ma wpływ na udzielanie informacji odnośnie świadczeń pozapłacowych. Im większa firma, tym bardziej szczegółowo informuje się kandydatów do pracy o benefitach. Małe firmy, zatrudniające do 10 pracowników, wykonują to średnio w dwóch przypadkach na trzy. Wskaźnik rośnie wraz z liczbą zatrudnionych – 75% pracowników w największych przedsiębiorstwach zostało poinformowanych o dodatkach już w procesie rekrutacji. Około 80% osób pracujących w firmach o ponad 250-osobowym składzie stwierdza, że programy benefitowe są równie deklarowanym lub wyższe niż zakładane początkowo;
- Jedynie 12% badanych pracowników stwierdza, że nie otrzymuje żadnych benefitów;
- Najpowszechniejszym świadczeniem dodatkowym jest możliwość wykupienia ze specjalną zniżką kart sportowych (co drugi zatrudniony ma możliwość wykupienia takiej oferty ze wsparciem swojego pracodawcy). Dużą popularnością cieszy się też podstawowa opieka medyczna w prywatnych gabinetach – 42% pracodawców opłaca takie usługi (21% zapewnia dodatkowo rozszerzony pakiet, obejmujący opiekę lekarza dla członków rodziny, ale jedynie 6% – wizyty u stomatologa). Popularność tych dodatków jest zróżnicowana ze względu na branżę zatrudnienia. W działach human resources i obsługi klienta najczęściej proponowane są karty sportowe – 55%. Natomiast sektor bankowy kładzie nacisk na szkolenia umiejętności twardych i miękkich, które gwarantuje 45% pracodawców, a także kursy językowe, współfinansowane przez 32% z nich. Podobne tendencje można zaobserwować w branży finansowej i księgowej. Z badania wynika, że sektor telekomunikacyjny najchętniej oferuje pracownikom możliwość pracy zdalnej. Z kolei wśród pracowników inżynierii i produkcji oraz logistyki ponad 20% otrzymuje do prywatnego użytku firmowy telefon, a w działach sprzedaży z takiego benefitu korzysta co drugi pracownik;

- Rodzaj świadczeń dodatkowych zależy jest także od wielkości firmy. Duże firmy znacznie częściej oferują takie dodatki swoim pracownikom. W szczególności 67% małych firm zapewnia dofinansowanie kursów językowych. Firmy duże rzadziej od swoich mniejszych konkurentów oferują pracownikom dodatkowe dni wolne (jedynie co czwarty pracownik dużej firmy ma szansę skorzystać ze strefy relaksu w miejscu pracy). Oprócz najpopularniejszych dodatków pracodawcy często oferują swoim pracownikom również zaproszenia na konferencje branżowe i zniżki na zakup produktów firmy (13%), dofinansowanie studiów (9%) i dojazdów do pracy (6%) czy ubezpieczenia emerytalne (9%). Badani wymieniają też mniej typowe profity z pracy, jak dofinansowanie wakacji czy mieszkania, nieoprocenowane pożyczki udzielane przez pracodawcę czy udziały w zyskach firmy;
- 70% ankietowanych stwierdza, że w pełni korzysta z benefitów oferowanych im przez firmę, i nie występują tu większe różnice pomiędzy pracownikami różnych płci, stopni czy zatrudnionymi w różnych regionach kraju;
- Z kolei w oczach pracowników najbardziej pożądanymi benefitami to – rozszerzona opieka medyczna (53,4%), karty sportowe (42,4%), dofinansowanie kursów językowych (34,1%), natomiast do najmniej oczekiwanych zaliczane są: telefon komórkowy do prywatnego użytku (8,6%), diety wyższe niż ustawowe (6,8%), pokój relaksacyjny w biurze (5,3%) czy zniżki na produkty firmy (2,9%). Rodzaj oczekiwanych benefitów jest także zależny od branży, stanowiska pracy i czy płci pracownika. Zaproszenia na targi i konferencje branżowe cieszą się największą popularnością w małych firmach, pracownicy większych chętniej wybierają kupony lunchowe. Pracownicy fizyczni zainteresowani są kartami sportowymi, czy ubezpieczeniami emerytalnymi. Z kolei asystentom i stażystom można zaproponować kursy językowe oraz dodatkowe dni wolne. Kadra kierownicza i dyrektorzy są najbardziej zadowoleni z samochodów służbowych, możliwości pracy zdalnej i prywatnej opieki stomatologicznej. Kobiety uważają za dobry program benefitowy ten, który oferuje szeroki wachlarz kursów językowych, z kolei mężczyźni cenią możliwość korzystania ze służbowego samochodu;
- 76% respondentów w przypadku możliwości otrzymywania niższego wynagrodzenia, ale lepszego programu świadczeń dodatkowych wyraziło odpowiedź

odmowną. Takie rozwiązanie satysfakcjonowałoby polskich pracowników raczej tylko wtedy, gdyby otrzymywane benefity miały realne odzwierciedlenie w niższych kosztach utrzymania. Najistotniejsze byłoby zagwarantowanie służbowego samochodu – 41% rozważyłoby wtedy niższe wynagrodzenie. Co trzeciego mogłaby przekonać rozszerzona, prywatna opieka medyczna, a duża część wymienia też finansowane przez firmę mieszkanie.

**Tabela 1. Przykładowy pakiet świadczeń dodatkowych – Bank Millenium**

Zajęcia sportowe i rekreacyjne	Wsparcie aktywności sportowej i rekreacyjnej pracowników poprzez bilety do kina lub kartę MultiSport, zapewniającą dostęp do obiektów sportowo-rekreacyjnych na terenie całej Polski
Milleklub	Możliwość otrzymania dofinansowania zainteresowań pracowników poprzez np. wycieczki (krajowe, zagraniczne), wyjścia do teatru/na koncert czy udział w zajęciach artystycznych
Ubezpieczenia grupowe	Pracownicy zatrudnieni na umowę o pracę mają do wyboru różne warianty ubezpieczenia na życie oparte na preferencyjnych warunkach (do takiego ubezpieczenia mogą przystąpić także ich współmałżonkowie czy dzieci)
Zapomogi i pożyczki	Bezwrotna pomoc finansowa świadczona pracownikom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej oraz niskoprocentowane pożyczki na cele remontowo-mieszaniowe
Strefa zniżek	Korzystanie z preferencyjnych warunków zakupu towarów i usług w firmach zewnętrznych, które współpracują z bankiem
Oferta bankowa	Dostęp do oferty umożliwiającej korzystanie z produktów i usług banku na szczególnych warunkach (bezpłatne prowadzenie konta, bezpłatna karta debetowa/kredytowa)
Opieka medyczna	Objęcie pracowników banku programem prywatnej opieki medycznej realizowanej przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej (konsultacje u lekarzy różnych specjalizacji, wykonywanie badań)

**Źródło:** <https://www.bankmillenium.pl/o-banku/kariera/specjalisci-i-eksperci/swiadczenia-dodatkowe>, pobrano 14.08.2015 r.

Z kolei z badań przeprowadzonych przez Sedlak&Sedlak w pierwszym kwartale 2015 r. (na próbie 2775 pracowników) wynika iż model świadczeń dodatkowych w polskich firmach ma następujące charakterystyczne cechy<sup>13</sup>:

- 68% respondentów zadeklarowało, iż w ich miejscu pracy zatrudnionym pracownikom przysługują świadczenia dodatkowe (jest to najniższy odsetek od 213 r. kiedy to rozpoczęto przeprowadzanie badań w tej kwestii);
- Popularność przyznawania świadczeń dodatkowych jest uzależniona od wielkości przedsiębiorstwa. W mikroprzedsiębiorstwach jest to 31%, w małych firmach – 52%, w średnich firmach – 69%, w dużych firmach – 81% a w wielkich organizacjach 87%. Czynnikiem wpływającym na przyznawanie benefitów jest także pochodzenie kapitału firm. 60% osób zatrudnionych w firmach polskich odpowiedziało, że organizacje, w których pracują przyznają benefity. W firmach zagranicznych było to już 88%;
- Biorąc pod uwagę poziom wykształcenia ankietowanych, Najwięcej osób otrzymujących benefity to osoby z wykształcenie wyższym – 92%. Im niższe wykształcenie, tym odsetek takich pracowników jest mniejszy. Z wykształceniem średnim jest to 89% badanych;
- Najpopularniejsze świadczenia dodatkowe to – podstawowa opieka medyczna – 48% , karnety na siłownię, kluby fitness – 45,7% oraz specjalistyczna opieka medyczna – 45%;
- Natomiast najbardziej pożądane benefity przez pracowników to – specjalistyczna opieka medyczna – 51%, karnety na siłownię, kluby fitness – 28% oraz samochód służbowy – 24%;
- Większość pracowników (79%) jest skłonna dopłacać do świadczeń dodatkowych, jeżeli miało by to oznaczać poszerzenie pakietu świadczeń dodatkowych (jest to najwyższy odsetek na przestrzeni ostatnich 4 lat). Najwięcej pracowników (66%) skłonnych do współfinansowania świadczeń dodatkowych jest gotowa przeznaczyć na ten cel maksymalnie 100 zł miesięcznie. 26% respondentów jest skłonna miesięcznie dopłacać do benefitów od 101 do 200 zł. Kwoty powyżej 400 zł na dodatkowe benefity może przeznaczyć 2% ankietowanych;

---

13. Podsumowanie raportu *Świadczenia dodatkowe w oczach pracowników w 2015 roku*, <http://wynagrodzenia.pl/artykul.php/wpis.3170>, pobrano 14.08.2015 r.

- Najwięcej respondentów (49%) otrzymuje benefity o wartości nie przekraczającej 200 zł. miesięcznie. 24% badanych otrzymuje benefity o wartości od 201 zł do 400 zł. Świadczenia, których miesięczna wartość przekracza 800 zł otrzymuje 12% pracowników.

**Tabela 2. Przykładowe pakiety świadczeń dodatkowych – Novartis, Grupa Żywiec, Bilfinger Infrastructure**

Novartis	Grupa Żywiec	Bilfinger Infrastructure
usługi medyczne dla pracownika i jego rodziny	program opieki medycznej – z szeroką ofertą usług	usługi medyczne dla pracownika i jego rodziny
grupowe ubezpieczenie na życie	pracowniczy program emerytalny – dodatkowe środki pieniężne zabezpieczające przyszłą emeryturę	grupowe ubezpieczenie na życie
plan emerytalny	ubezpieczenia na życie, majątkowe oraz komunikacyjne – po cenach niższych od powszechnie dostępnych na rynku	dofinansowanie nauki języków obcych
dofinansowanie posiłków	dofinansowanie wstępu na ponad 2000 obiektów sportowo-rekreacyjnych	dofinansowanie do studiów
dofinansowanie nauki angielskiego	dofinansowanie urlopu	dofinansowanie zajęć rekreacyjnych i kulturalnych
dofinansowanie do studiów	paczki i bony świąteczne dla dzieci	dofinansowanie do wczasów/kolonii
dofinansowanie zajęć rekreacyjnych i kulturalnych	bilety do kina	dostęp do kart MultiSport

dodatek komunikacyjny	pożyczki zakładowe na cele mieszkaniowe – ułatwiające zakup bądź remont nieruchomości	paczki świąteczne dla dzieci pracowników
-----------------------	---	--

**Źródło:** <http://www.infrastructure.bilfinger.com/ludzie/swiadczenia-dodatkowe/>, pobrano 14.08.2015 r.;  
[http://www.grupazywiec.pl/kariera/o\\_nas/nasza\\_firma/benefit.html](http://www.grupazywiec.pl/kariera/o_nas/nasza_firma/benefit.html), pobrano 14.08.2015 r.;  
<https://www.novartis.pl/career/renumeration.shtml>, pobrano 14.08.2015 r.

Przedstawiając wyniki badań odnośnie świadczeń dodatkowych można przytoczyć także wnioski wynikające z badań przeprowadzonych przez Benefit Systems & HRNews odnośnie benefitów<sup>14</sup>. Wynika z nich, iż<sup>15</sup>:

- 61,5% biorących udział w badaniu pracowników świadczenia pozapłacowe uznało, iż benefity są dla nich bardzo istotne;
- 53,8% ankietowanych respondentów uznało swój poziom uzyskiwanych dochodów jako raczej satysfakcjonujący, dla 15,4% respondentów osiągnięty poziom miesięcznego wynagrodzenia jest raczej niesatysfakcjonujący, a aż 30,8% uznało, że ich zarobki są na poziomie zdecydowanie niesatysfakcjonującym;
- Ma miejsce zróżnicowanie preferencji odnośnie benefitów pomiędzy kobietami, a mężczyznami. Dla kobiet najważniejsze świadczenia dodatkowe to rozszerzona opieka medyczna, możliwości podniesienia kwalifikacji zawodowych,

- 
14. Respondentami były duże przedsiębiorstwa (25% wszystkich badanych podmiotów), średnie firmy stanowiły połowę respondentów, a firmy małe i mikroprzedsiębiorstwa to kolejne 25% wszystkich badanych podmiotów. Firmy, które na polskim rynku działają powyżej 10 lat, stanowiły 73% badanych. Pozostali respondenci to firmy ze stażem rynkowym pomiędzy 3 a 9 lat (27% ogółu badanych). Około 75% respondentów to firmy zlokalizowane w dużych miastach, a 25% badanych to organizacje z mniejszych miast. Wśród ankietowanych było 73% kobiet i 27% mężczyzn. Badani reprezentowali następujące grupy wiekowe: 25-34 – 63%; 35-44 – 31%, a pracowników w wieku pomiędzy 50 a 54 było 6%. Biorąc pod uwagę wykształcenie – 75% osoby z wyższym wykształceniem, 25% ankietowanych to osoby z wykształceniem średnim. Pracownicy, którzy wzięli udział w badaniu to w 20% zarząd lub właściciele, w 40% starsi specjaliści, w 20% specjaliści, w 13,3% młodszy specjaliści, a w 6,7% asystenci.
15. K. Wdowiak, *Benefit Systems & HRNews o motywacji*, [w:] *Motywacja – jak wyjść poza standard?*, s. 7-10, [http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01\\_HRnews\\_report\\_web.pdf](http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01_HRnews_report_web.pdf), pobrano 14.08.2015 r.

- możliwość pracy w elastycznych godzinach. Dla mężczyzn najbardziej liczy się możliwość awansu oraz dodatkowe premie finansowe;
- 75% badanych respondentów oświadczyło, że nie mają żadnego wpływu na wybór pozapłacowych dodatków oferowanych w ich miejscu pracy;
  - W 90% badanych firm świadczenia pozapłacowe przyznawane są jedynie okazjonalnie. Tylko 10% pracowników wskazuje na regularność przyznawania świadczeń pozapłacowych w firmach, w których są zatrudnieni;
  - Zdaniem ankietowanych pracowników tylko w 12,5% firm świadczeniami pozapłacowymi objęci są wszyscy pracownicy;
  - W 55,6% firm ilość i wartość przyznanych benefitów nie jest zależna od stanowiska i pozycji pracownika. W 44,4% badanych organizacjach to, za ile i jakie otrzymamy benefity, zależy od piastowanego przez pracownika stanowiska;
  - W 75% badanych organizacji świadczenia pozapłacowe finansowane są ze środków ZFŚS, w 12,5% badanych firm świadczenia pozapłacowe finansowane są ze środków obrotowych firmy, a w 12,5% badanych przedsiębiorstwach to sami pracownicy finansują sobie dodatkowe benefity;
  - Pracownicy najbardziej zainteresowani są szkoleniami (kursami) oraz dodatkową opieką medyczną. Na kolejnym miejscu uplasowała się możliwość wstępu na obiekty sportowe.

## Podsumowanie

Obecnie w polskich firmach programy świadczeń dodatkowych stają się generalnie standardowym elementem strategii wynagradzania pracownika. Jest to wynikiem coraz większej świadomości polskich przedsiębiorstw, iż oferowanie benefitów pracownikom jest kosztem, który będzie przynosił wiele korzyści. Jest to także skutek wpływu w coraz większym stopniu trendów na rynkach międzynarodowych na charakter zarządzania zasobami ludzkimi w polskich przedsiębiorstwach. Należy pamiętać, iż bogaty program benefitów wpływa także na wzrost poczucia lojalności i przynależności pracownika do firmy.



## Streszczenie

### **Świadczenia dodatkowe (gratyfikacyjne) jako element pakietu wynagrodzeń pracowników w przedsiębiorstwie**

Celem artykułu jest przedstawienie jednego z elementów motywowania finansowego w organizacji, a mianowicie świadczeń dodatkowych. Artykuł omawia specyfikę świadczeń gratyfikacyjnych oraz ich rolę w zarządzaniu potencjałem ludzkim w przedsiębiorstwie. Przedstawione zostały także (na podstawie różnorodnych wyników badań) tendencje zmian w modelu świadczeń dodatkowych w polskich firmach.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie zasobami ludzkimi, świadczenia dodatkowe, świadczenia gratyfikacyjne, polityka personalna, strategia, wynagrodzenia.

## Summary

### **Additional services (benefits) as part of a package salaries in the enterprise**

This article presents one of the elements of the financial motivation in the organization, namely additional benefits. The article discusses specifics benefits and their role in the management of human potential in company. They were also presented (based on the various results research) trends in the model of benefits in polish companies.

**Keywords:** human resources management, additional services, benefits, personnel policy, strategy, salary.

## Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Babel J., *Benefity angażują i motywują [w:] Motywacja – jak wyjść poza standard?*, Raport, [http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01\\_HRnews\\_raport\\_web.pdf](http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01_HRnews_raport_web.pdf), pobrano 14.08.2015 r.
- Benefity 2014. Raport świadczeń pozapłacowych pracowników, [http://www.ahe.lodz.pl/sites/default/files/pliki\\_wpisow/news/2809/benefity-2014-grafton-28.05.14.pdf](http://www.ahe.lodz.pl/sites/default/files/pliki_wpisow/news/2809/benefity-2014-grafton-28.05.14.pdf), pobrano 14.08.2015 r.
- Borkowska S., *Strategie wynagrodzeń*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001.

- Borkowska S., *Wynagradzanie*, [w:] H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, PWN, Warszawa 2006.
- Buliński K., *Czy permanentne benefity przynoszą takie same korzyści jak okazjonalne [w:] Motywacja – jak wyjść poza standard?*, Raport, [http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01\\_HRnews\\_raport\\_web.pdf](http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01_HRnews_raport_web.pdf), pobrano 14.08.2015 r.
- Henderson R., *Compensation Management, 7th ed.*, New Jersey: Prentice Hall 1997.
- Podsumowanie raportu *Świadczenia dodatkowe w oczach pracowników w 2015 roku*, <http://wynagrodzenia.pl/artukul.php/wpis.3170>, pobrano 14.08.2015 r.
- Szafranski A., *Jak wygląda obszar benefitów w Polsce i na świecie [w:] Motywacja – jak wyjść poza standard?*, Raport, [http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01\\_HRnews\\_raport\\_web.pdf](http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01_HRnews_raport_web.pdf), pobrano 14.08.2015 r.
- Wdowiak K., *Benefit Systems & HRNews o motywacji*, [w:] *Motywacja – jak wyjść poza standard?*, Raport, [http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01\\_HRnews\\_raport\\_web.pdf](http://www.outsourcingportal.pl/pl/userfiles/image/raporty/2014/12/5/01_HRnews_raport_web.pdf), pobrano 14.08.2015 r.

## Netografia

- <http://www.infrastructure.bilfinger.com/ludzie/swiadczenia-dodatkowe/>, pobrano 14.08.2015 r.
- [http://www.grupazywiec.pl/kariera/o\\_nas/nasza\\_firma/benefity.html](http://www.grupazywiec.pl/kariera/o_nas/nasza_firma/benefity.html), pobrano 14.08.2015 r.
- <https://www.novartis.pl/career/renumeration.shtml>, pobrano 14.08.2015 r.
- <https://www.bankmillennium.pl/o-banku/kariera/specjalisci-i-eksperci/swiadczenia-dodatkowe>, pobrano 14.08.2015 r.

# Wychowawcza rola harcerstwa na przykładzie tradycji i wybranych form działalności Hufca ZHP Jasło

Waldemar Basak<sup>1</sup>

## Harcerstwo polskie i przemiany w nim zachodzące

Harcerstwo jest odmianą skautingu<sup>2</sup> dostosowaną do polskich warunków i potrzeb. Informacje o angielskim skautingu dotarły na ziemię polską już w 1909 r. Podstawy idei skautowej propagowali działacze trzech stowarzyszeń: „Zarzewia”<sup>3</sup>, „Eleusis”<sup>4</sup> i „Sokoła”<sup>5</sup>, a wielu późniejszych instruktorów skautowych należało do co najmniej dwóch lub nawet wszystkich trzech wymienionych organizacji. W 1910 r. Andrzej Małkowski przetłumaczył na język polski dzieło Roberta Baden-Powella *Scouting for boys*. Małkowski stał się entuzjastą i popularyzatorem idei skautingu.

- 
1. Dr Waldemar Basak, Prezes Zarządu Karpackiego Towarzystwa Naukowego i Oświatowego.
  2. Za symboliczną datę powstania skautingu przyjmując się 9 sierpnia 1907 r. – dzień zakończenia obozu dla chłopców zorganizowanego przez gen. Roberta Baden-Powella na wyspie Brownsea. Skauting w założeniach jego twórcy obejmował chłopców w wieku 12-17 lat. Ruch ten stopniowo zaczął się rozwijać przekraczając granice i obejmując coraz szersze kręgi dzieci i młodzieży. W 1910 r. powołana została równoległa do organizacji chłopców – skautów organizacja dziewcząt – przewodniczek (Girl – Guides). „Celem scoutingu jest wprowadzenie do wychowania młodzieży angielskiej czynnika, któryby stworzył z niej pełnych ludzi, rozwiniętych pod każdym względem, nie tylko umysłowym i moralnym, ale i fizycznym.” A. Małkowski, *Scouting jako system wychowania młodzieży*, Tarnobrzeg 2003, s. 8.
  3. Organizacja Młodzieży Niepodległościowej „Zarzewie” – organizacja młodzieżowa założona w 1909 r. w zaborze austriackim z inicjatywy działaczy tzw. frondy ND, NZR i „Zet”. Jako główne zadanie Zarzewie wysunęło walkę o niepodległość Polski i w tym celu powołało tajny polski skauting. Podczas I wojny światowej członkowie Zarzewia walczyli w Legionach Polskich. W 1920 r. Zarzewie rozwiązano.
  4. „Eleusis”, „Eleusys”, „Eleuzys” – powstały w 1902 r. abstynencki ruch studencki mający duży wpływ ideowy na organizowane później harcerstwo.
  5. „Sokół” – nazwa towarzystw sportowych powstałych w XIX w. w krajach słowiańskich. Celem Sokoła miało być podnoszenie sprawności fizycznej i duchowej oraz rozbudzanie ducha narodowego. Ruchowi sokolników przyświecała idea panslawizmu.

26 lutego 1911 r. na spotkaniu członków największych polskich organizacji młodzieżowych została podjęta decyzja o stworzeniu skautingu. Poparcie tych działań przez naczelnika „Sokoła”, Kazimierza Wyrzykowskiego umożliwiło zorganizowanie w okresie od marca do maja 1911 r. pierwszego kursu dla instruktorów. We wrześniu 1910 r. uczniowie I Gimnazjum św. Anny w Krakowie założyli „Zastęp Kruków”, a w maju 1911 r. we Lwowie powstały cztery pierwsze drużyny skautowe. Wśród nich drużyna żeńska im. Plk. Emilii Plater, której drużynową została drużna Olga Drahonowska. 21 maja 1911 r. przy „Sokole” powstała Naczelna Komenda Skautowa we Lwowie. 22 maja Andrzej Małkowski wydał rozkaz, w którym polecił pierwsze drużyny skautów. W lipcu wydano książkę *Skauting jako system wychowania młodzieży* autorstwa Baden-Powella, w tłumaczeniu Małkowskiego, która stała się przewodnikiem dla instruktorów i wychowawców. W październiku we Lwowie ukazał się pierwszy numer czasopisma „Skaut Pismo Młodzieży Polskiej”, a na pierwszej jego stronie wydrukowano wiersz Ignacego Kozińskiego *Wszystko, co nasze*, który później stał się hymnem harcerskim. Pierwsze skautowe publikacje docierały na bibułach do wszystkich zaborów. Jeszcze w tym samym roku powstały pierwsze drużyny skautowe w Krakowie. W 1912 r. ukazała się książka Eugeniusza Piaseckiego i Mieczysława Schreiberera *Harce Młodzieży Polskiej*, w której po raz pierwszy użyto określeń: „harcerz”, zastępujący miano „skaut polski” i „zastęp” zastępujący „pluton” oraz wprowadzono funkcjonujące do dziś nazewnictwo: harcerstwo, drużyna, hufiec. Gen. Haller<sup>6</sup> pisał: *Przypominam sobie te chwile, gdy zastanawialiśmy się nad spolszczeniem nazwy scoutingu, chcąc w tej organizacji widzieć zastępy najlepszej polskiej młodzieży, która ma współdziałać w walce o wolność, niepodległość i całość Ojczyzny i wychować nowy, najpiękniejszy typ Polaka, czynnego obywatela, żołnierza – w pełni cnót chrześcijańskich. Radość była wielka, gdy pewnego dnia na propozycje prof. E. Piaseckiego przyjęliśmy nazwę harcerek, harcerzy, harcerstwa, gdyż w tej nazwie mieściły się nasze dążności – przez szlachetne harce urobić zdrowe pokolenie narodowe silnych charakterów i przysposobić młodzież do przyszłego życia obywatelskiego w wolnej Ojczyźnie [...] aby była*

---

6. J. Haller von Hallenburg (ur. 13 sierpnia 1873 r. w Jurczycach, zm. 4 kwietnia 1960 r. w Londynie) generał broni Wojska Polskiego, legionista, harcmistrz, przewodniczący ZHP, działacz polityczny i społeczny.

*zdolna do zerwania łańcuch niewoli i do górnych lotów w wolnej Polsce*<sup>7</sup>. Po wprowadzeniu szeregu zmian wszedł do użytku jako odznaka zaprojektowany przez ks. Kazimierza Lutosławskiego krzyż harcerski, wzorowany na orderze *Virtuti Militari*.

W 1913 r. na terenie zaboru austriackiego istnieje 138 drużyn skautowych, obejmujących blisko 7 tys. młodzieży i instruktorów. W zaborze rosyjskim pierwsza drużyna powstaje w 1910 r., w 1911 r. istnieją drużyny na terenie Warszawy i Łodzi, w 1912 r. została powołana Naczelna Komenda Skautowa w Warszawie, formalnie podległa Naczelniemu we Lwowie. W zaborze pruskim pierwszy zastęp skautowy powstaje w Poznaniu w 1912 r.; polski skauting działa tu półlegalnie lub nielegalnie<sup>8</sup>. W 1913 r. podczas zlotu skautowego w Birmingham w Anglii delegacja skautingu polskiego ze wszystkich zaborów, reprezentowała nie widniejącą wówczas na mapie Polskę. Od 1912 r. istniała działająca metodami zaczerpniętymi ze skautingu organizacja młodzieży wiejskiej i robotniczej „Junactwo”, a w okresie I wojny światowej wyodrębniły się: Polska Organizacja Skautowa i Związek Skautek Polskich. W 1916 r. organizacje skautowe działające na terenie Galicji połączyły się w Związek Harcerstwa Polskiego. Dwa lata później, w niepodległej już Polsce, powstał ogólnopolski Związek Harcerstwa Polskiego, który na przełomie lat 1920/1921 odbył swój pierwszy Walny Zjazd. W 1918 r. ZHP liczył ponad 33 tys. harcerek i harcerzy. Od 1936 r. ZHP stał się stowarzyszeniem wyższej użyteczności, co powiązane było z nadaniem Związkowi statutu przez władze państwowe. Działały wtedy także odrębne organizacje harcerskie: Wolne Harcerstwo<sup>9</sup>, początkowo stanowiące lewicowy nurt wewnątrz ZHP, a następnie w latach 1923-1924 działające samodzielnie oraz Czerwone Harcerstwo Towarzystwa Uniwersytetów Robotniczych<sup>10</sup> funkcjonujące w latach 1926-1939 i będące pod wpływem Polskiej Partii Socjalistycznej.

*Kontynuacją międzywojennego ZHP stały się: konspiracyjny Związek Harcerstwa Polskiego działający w latach 1939-1945 pod kryptonimem „Szare Szeregi” i Orga-*

---

7. A. Wiśniewski, *Korzenie harcerstwa polskiego*, Warszawa 1998, s. 10.

8. H. Muszyński, *Podstawy wychowania w ZHP*, Bydgoszcz 1984, s. 48.

9. Wolne Harcerstwo – ruch harcerski, założony przez młodego działacza Polskiej Partii Socjalistycznej Adama Ciołkosza z początkiem 1921 r., skupiający harcerzy starszych.

10. Czerwone Harcerstwo Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego – lewicowa organizacja młodzieżowa częściowo stosująca metody organizacji harcerskiej; organizowała działalność kulturalną i sportową, nastawiona antyklerykalnie, zwalczająca antysemityzm.

nizacja Harcerek. Ponadto istniało konspiracyjne Harcerstwo Polskie, które działało także poza granicami kraju<sup>11</sup>.

Po II wojnie światowej w całej Polsce młodzi ludzie tworzyli spontanicznie drużyny harcerskie. Choć *Przyrzeczenie* i *Prawo Harcerskie* zostało przez władze PKWN zmienione już w roku 1945, to liczba harcerzy pod koniec tego roku osiągnęła 200 tysięcy osób. Władze komunistyczne nie mogły się jednak pogodzić z udziałem przedwojennych instruktorów w wychowaniu młodzieży. Nowa władza promowała nowych ludzi, którzy wypaczyli ideę harcerską zakazując wychowania religijnego, wprowadzając koedukację do szczebla drużyn i elementy wychowania pionierskiego, a w końcu w 1948 r. doprowadzili do likwidacji ZHP i włączenia harcerstwa do Związku Młodzieży Polskiej. W 1950 r. powołali Organizację Harcerską Związku Młodzieży Polskiej, przekształconą w 1956 r. w Organizację Harcerską Polski Ludowej. Na kształt ówczesnego harcerstwa ważny wpływ miał ruch pionierski (już w okresie międzywojennym działała w Polsce komunistyczna organizacja „Pionier”).

Na fali przemian społecznych w grudniu 1956 r. na I Krajowym Zjeździe Działaczy Harcerskich w Łodzi reaktywowano ZHP, jednak nadal odsuwano przedwojennych instruktorów od pracy z młodzieżą. *Związek Harcerstwa Polskiego odtworzony w 1956 r. stanowi syntezę obu nurtów doświadczeń: tradycyjnego harcerstwa ukształtowanego jako wynik stopienia angielskiego wzorca z polską tradycją, jak również doświadczeń organizacji ruchu pionierskiego, na szerokim tle rzeczywistości Polski Ludowej i polskiego ruchu młodzieżowego, przy czym wydarzenia tego okresu wpływały na różne akcenty w systemie wartości oraz praktykę działalności Związku Harcerstwa Polskiego*<sup>12</sup>.

Od wydarzeń sierpniowych 1980 r. w ZHP zaczęły uaktywniać się środowiska opozycyjne wobec oficjalnych władz Związku. Na bazie tych środowisk utworzono w 1983 r., w czasie pielgrzymki papieża Jana Pawła II, tzw. Białą Służbę, z której wyodrębniła się niejawną organizacją instruktorską: Ruch Harcerski. W 1988 r. RH przyjął nazwę Ruchu Harcerstwa Rzeczypospolitej. Pomimo tych inicjatyw po transformacji ustrojowej w 1989 r. we władzach ZHP nadal obowiązywała stara linia

---

11. H. Muszyński, *Podstawy wychowania w ZHP...*, s. 49.

12. Tamże, s. 50.

programowa, utrzymano nawet statutowe zapisy o wiodącej roli partii pomimo, że partia ta już nie istniała. Dlatego część instruktorów zdecydowała się na opuszczenie RHR i założenie Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej. ZHR odwołując się do tradycji ideowej skautingu i polskiego harcerstwa kontynuuje zasady programowe, metodyczne i organizacyjne Związku Harcerstwa Polskiego lat 1918-1939<sup>13</sup>. *Wychowanek ZHR-u to człowiek, świadomy obywatel, któremu żadne huragany przemian, problemy i zmagania z codziennością życia nie wypaczą jego postawy moralnej, obywatelskiej i bez względu na to, jak mocno będzie się próbowało wpływać na niego negatywnie, pozostanie on niezmiennie wierny trzem wartościom – Bogu, Polsce i Bliźnim*. Związek wychowuje w oparciu o wartości chrześcijańskie. Jest organizacją otwartą dla wszystkich osób poszukujących wiary, których postawa osobista jest inspirowana *Prawem i Przysiężeniem Harcerskim*, przy czym instruktorki i instruktorzy są chrześcijanami<sup>14</sup>. Oprócz ZHR w tym okresie powstały: Polska Organizacja Harcerska, Stowarzyszenie Harcerskie i kilka mniejszych organizacji. Procesy scaleniowe doprowadziły do powstania trzech ogólnokrajowych organizacji harcerskich: Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej i Stowarzyszenie Harcerstwa Katolickiego „Zawisza” Federacja Skautingu Europejskiego. Te trzy organizacje reprezentują dziś ruch harcerski w Polsce, idąc innymi drogami rozwoju i prezentując inne style wychowawcze.

## Ruch harcerski na ziemi jasielskiej

Na początku XX w. na ziemiach polskich pod zaborami zaczęły powstawać organizacje, które za swój główny cel stawiały rozwój świadomości narodowej, moralno-etycznej i duchowej. Pierwszą z nich było Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół”, które w Jaśle do 1910 r. liczyło prawie 200 członków.

W dniu 26 lutego 1911 r. w trakcie zebrania Sokoła-Macierzy Andrzej Małkowski stwierdził: *Kto wie, czy właśnie skauting nie jest tą siłą, która rozsadzi strupieszczą skorupę dzisiejszego świata? Jeśli bym dostał lokal i jakie takie zaplecze mej pracy, to podejmuję się zorganizować drużyny skautowe tu we Lwowie i w całej Polsce*. Efektem

---

13. Zespół uczestników kursu „Płomienie”, *My Harcerze ZHR*, Warszawa 1998, s. 12.

14. Tamże, s. 31.

wystąpienia Małkowskiego, było wprowadzenie do „Sokoła” drużyn skautowych<sup>15</sup>. Andrzej Małkowski rozpoczął szeroko zakrojoną akcję propagowania polskiego skautingu na terenie całej Galicji. Na trasie jego spotkań, gawęd, szkoleń i odczytów znalazło się i Jasło. 29 października 1911 r. przy udziale 220 osób Małkowski miał tu odczyt. W Tarnowie, 4 listopada 1911 r., wręczył on nominację na drużynowego Drużyny Skautowej im. ks. Stanisława Brzóska w podkrakowskim Prokocimiu jaślaninowi Stanisławowi Pigońowi<sup>16</sup>.

Pod koniec 1911 r. rozpoczęto w jasielskim gimnazjum tworzenie męskiej organizacji harcerskiej. W listopadzie gimnazjaliści jasielscy z zapalem rozbudowywali jeszcze nieoficjalną drużynę liczącą wkrótce czterdziestu skautów działających w pięciu patrolach. Kilka miesięcy później dyrektor tegoż gimnazjum profesor Kazimierz Midowicz w porozumieniu z prezesującym jasielskiemu „Sokolowi” dr. Janem Wiluszem, w oparciu o podręcznik Andrzeja Małkowskiego zorganizował kurs przygotowawczy dla animatorów skautingu. Kurs ten zaowocował powstaniem pierwszej miejscowej drużyny harcerskiej złożonej z 90. skautów, podzielonej na cztery zastępy. Pierwszym drużynowym był nauczyciel gimnazjum prof. Tadeusz Kuchinka. Na szerszy rozwój skautingu, a następnie harcerstwa miał też wpływ słynny kurs instruktorski, jaki miał miejsce w podjasielskim Żółkwie w lipcu 1912 r. Uczestniczyli w nim najwięksi z twórców polskiego harcerstwa: Andrzej Małkowski, Olga Drahonowska, ks. Kazimierz Lutosławski<sup>17</sup>, Ignacy Koziński<sup>18</sup> oraz uczeń jasielskiego gimnazjum Stanisław Pigoń<sup>19</sup>. Jasielską drużyną, która otrzymała imię generała Józefa Bema, opiekowało się na zasadzie patronatu miejscowe gniazdo Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół”. W 1913 r. skauci jasielscy wzięli udział

---

15. B. Wachowicz, *Druhu Olenko! Druhu Andrzeju! Gawęda o twórcach Harcerstwa Polskiego*, Warszawa 1995, s. 59-60.

16. W. Hap, *Mam szczerą wolę... z dziejów harcerstwa jasielskiego*, Jasło 2007-2008, s. 5.

17. K. Lutosławski (ur. 4 marca 1880 r. w Drozdowie k. Łomży, zm. 5 stycznia 1924 r. w Drozdowie) – ksiądz katolicki, pedagog, ideowy mentor twórców skautingu i harcerstwa polskiego, jeden z projektantów krzyża harcerskiego.

18. I. Koziński (ur. 15 stycznia 1882 r. w Starzenicach, zm. 1 lipca 1964 r.) – współtwórca harcerstwa polskiego, pedagog, autor hymnu harcerskiego.

19. W. Hap, *Mam szczerą wolę...*, s. 19-21.



w III Wszechbrytyjskim Zlocie Skautów w Birmingham, krajowym zlocie we Lwowie, a także w okręgowym zlocie organizowanym w Rzeszowie<sup>20</sup>.

Z chwilą wybuchu I wojny światowej drużynowy profesor Tadeusz Kuchinka, jako chorąży wyruszył na front. W jego ślady poszli inni, starsi skauci oraz profesorowie i uczniowie jasielskiego gimnazjum. *W latach 1914-1915 na terenie Jasielszczyzny armie zaborcze toczyły ze sobą krwawe walki. Przesz samo Jasło i region kilkakrotnie przechodził front i stacjonowały tu obce wojska. Na ten czas praktycznie zamarła działalność skautowa. Po bitwie gorlickiej w 1915 r. powoli zaczęła się ona odradzać. Drużynowym został profesor Adolf Zyntel. Chociaż w roku szkolnym 1916/1917 drużyna liczyła sześćdziesięciu skautów, praca była trudna, bowiem brakowało doświadczonych jej starszych członków, którzy byli na wojnie. Ich następcy i młodszy koledzy działający w sześciu zastępach koncentrowali się na teoretycznym i praktycznym szkoleniu wojskowym oraz na odbudowie zniszczonego przez wojska zaborców sprzętu i dobytku drużyny.*

Wkrótce po zakończeniu wojny i po odzyskaniu niepodległości przez Polskę skauting, a faktycznie już harcerstwo jasielskie, odrodziło się na nowo. W 1919 r. I Jasielska Drużyna Harcerska im. gen. Bema, której drużynowym był Jan Krzemień, liczyła 163 harcerzy, należących do trzynastu zastępów. Budowę nowych środowisk harcerskich przerwała wojna polsko-bolszewicka. Ponownie wielu druhów poszło walczyć za Ojczyznę. Wśród ofiar tej wojny znalazł się między innymi uczeń jasielskiego Gimnazjum, członek Tajnej Polskiej Organizacji Wojskowej i aktywny harcerz, Seweryn Marcinkowski<sup>21</sup>.

Lata 20. to okres wzmożonej pracy harcerzy jasielskich. Rozwijała się żeńska drużyna im. Anny Doroty Chrzanowskiej, bohaterskiej obrończyni Trembowli, której drużynową była Wanda Brydówna. W środowisku jasielskim harcerki nazywane były „Drewnianym wojskiem”. Nazwa ta wiązała się z utrzymanymi w rękach przez dziewczęta drewnianymi laskami skautowymi z proporczykiem. Prężny rozwój drużyny żeńskiej doprowadził do utworzenia w szkole 15 czerwca 1926 r. hufca harcerskiego, którego opiekunką została Karolina Kachlikówna, nauczycielka gimna-

---

20. Tamże, s. 24-25.

21. J. Kasprzak, *Dzieje Państwowego Gimnazjum im. Króla Stanisława Leszczyńskiego w Jasle*, Jasło 1938, s. 28, 33; W. Hap, *Ziemia Jasielska naszą małą ojczyzną*, Jasło 1998, s. 37.

zjalna. Żeński hufiec bardzo ściśle współpracował z męskim. Jednym z najbardziej aktywnych harcerzy męskiej drużyny im. generała Józefa Bema był mieszkający w Sobniowie Józef Bełch. W 1927 r. założył w miejscu zamieszkania tzw. Związek Drużyny Harcerskiej, który miał działać jak zastęp: nosił nazwę „Szarych wilków”, posiadał godło i zawołanie. Ze względu na wzrost liczby członków zastępu w 1928 r. w Sobniowie powstała samodzielna drużyna harcerska im. Tadeusza Kościuszki. Jej drużynowym został Tadeusz Młodecki przygotowany do pełnienia tej funkcji przez druha Bełcha. Wkrótce w Sobniowie zaczęła swoją działalność drużyna żeńska, pod opieką Janiny Młodeckiej. W tym czasie równie mocno zaangażowany w działalność harcerstwa sobniowskiego był brat Józefa Bełcha, Stanisław<sup>22</sup>.

Lata 1931-1933 to dalszy aktywny rozwój ruchu harcerskiego na terenie Jasła i powiatu. Powstały wtedy kolejne zastępy i drużyny. Nadal do najbardziej prężnych należały działające w gimnazjum oraz drużyna kolejowa im. Józefa Piłsudskiego, której drużynowym był dr Kazimierz Krajewski i drużyna wodna im. Bolesława Chrobrego. We wrześniu 1932 r. drużyny jasielskie wzięły udział w uroczystości odsłonięcia pomnika płk Leopolda Lisa-Kuli na rzeszowskim placu Farnym<sup>23</sup>.

W czasie kampanii wrześniowej 1939 r. harcerze ochotniczo pełnili służbę i niesli pomoc potrzebującym, szczególnie ludności ewakuowanej na wschód. Był to czas egzaminu z przygotowania do walki z okupantem. W Jasle nie funkcjonowały zorganizowane struktury harcerstwa konspiracyjnego ale wiele druhen i druhowów działało w lokalnym podziemiu, lub walczyło na frontach. Antoni Nowak, harcerz drużyny im. Bema wzięty do niewoli przez Sowieców, trafił do obozu w Kozielsku, a następnie został zamordowany przez NKWD w lesie katyńskim. W oddziałach ZWZ – AK Obwodu Jasło walczyli m.in. harcerze i drużynowi DH im. Tadeusza Kościuszki w Sobniowie – Paweł Giebułtowski ps. „Stefanek” oraz Ludwik Ochwat ps. „Góral”<sup>24</sup>.

Na szczególną uwagę zasługują druhowie związani z najsłynniejszą lokalną akcją zbrojnego podziemia niepodległościowego, jaką było uwolnienie ponad 180

---

22. W. Hap, *Wierni do końca...*, Jasło 2005, s. 91-93. W czasach II wojny światowej był on kapelanem wojska Polskiego we Francji i Anglii. Dużym uznaniem cieszył się jego referat *Życie ideowe harcerstwa*, wygłoszony w czasie konferencji księży kapelanów w Kościelisku.

23. W. Hap, *Mam szczerą wolę...*, Jasło 2007-2008, s. 36-37.

24. Tamże, s. 41.

więźniów z jasielskiego więzienia nocą z 5/6 sierpnia 1943 r. Pół roku po tym wydarzeniu za współudział i pomoc w akcji określonej kryptonimem „Pensjonat”, zostali aresztowani: bliźniacy Stanisław i Jan Magura, czteroosobowa rodzina Madejewskich oraz harcerze jasielscy: Kazimierz Pietruszka<sup>25</sup> i Eugeniusz Seib (zamiast brata Romana)<sup>26</sup>.

Bracia Magurowie w okresie międzywojennym mieszkali w Krośnie, gdzie po ukończeniu kursu drużynowych prowadzili krośnięńskie drużyny. W 1938 r. w Foleszu, koło Jasła, ukończyli kurs podharcemistrzowski. Byli czynnymi żołnierzami, brali udział w akcjach sabotażowych i dywersyjnych. Jeden z braci Stanisław (ps. „Paw”, „Drzazga”) mieszkał w Jasle, natomiast Jan (ps. „Koliber”, „Pirat”) pozostał w Krośnie<sup>27</sup>.

Czteroosobowa rodzina Madejewskich, Ludwik i Florentyna wraz z dwoma synami: Ludwikiem i Zdzisławem, mieszkała w Jasle i współpracowała z Armią Krajową. Brała udział w przygotowaniach do akcji odbicia więźniów. Ich dom stał się na kilka dni kwaterą zespołu dywersyjnego, który dokonał tej akcji<sup>28</sup>.

Kazimierz Pietruszka urodził się w Jasle, w 1923 r. Uczęszczał do Gimnazjum i Liceum imienia Stanisława Leszczyńskiego w Jasle, oraz aktywnie angażował się w pracę drużyny harcerskiej im. J. Bema<sup>29</sup>. Po wkroczeniu do Jasła Niemców zaangażował się w pracę konspiracyjną, przyjmując pseudonim „Pałka”. Roman Seib, również urodził się w Jasle. Należał do drużyny harcerskiej, działającej przy Szkole Powszechnej im. S. Staszica. Seib został przyłączony do polskich jeńców prowadzonych na wschód, jednak udało mu się uciec<sup>30</sup>.

Początkiem stycznia 1944 r. wraz z Madejewskimi, Magurami i Pietruszką, został aresztowany Eugeniusz Seib. Po przeszło miesiącu bicia i przesłuchań zwolniono go, a pozostałych skierowano do więzienia w Krakowie. Niedługo później wszyscy zginęli zamordowani przez Niemców: trzej Madejewscy, dwaj Magurowie i Ka-

---

25. W. Hap, *Wierni do końca...*, s. 74.

26. W. Hap, *Obwód ZWZ – AK Jasło*, Jasło 1997, s. 20, 22, 57-58.

27. W. Hap, *Wierni do końca...*, s. 46, 52.

28. Tamże, s. 16-17; W. Hap, *Obwód...*, s. 31-32, 36.

29. Tamże, s. 74.

30. Tamże, s. 83.

zimierz Pietruszka w Krakowie lub jego okolicach, zaś Florentynę Madejewską hitlerowcy przewieźli do Jasła i 31 marca 1944 r. rozstrzelali w lesie warzyckim<sup>31</sup>.

Po zamordowaniu Madajewskich, Magurów i Pietruszki, Roman Seib wraz z bratem angażował się w akcje sabotażowe, rozlepiał antyniemieckie plakaty. *W połowie października 1944 r., gestapowcy jasielscy, którzy już w tym czasie przenieśli się do Gorlic, przejeżdżając przez Skołyszyn rozpoznali „Biesa” w restauracji P. Firaka. Był bez broni, inaczej nigdy nie dalby się aresztować bez walki. [...] Podczas przesłuchań w gorlickiej siedzibie gestapo został bestialsko skatowany. Przewieziony do Nowego Sącza, a następnie do Krakowa, zmarł w więzieniu w następstwie obrażeń*<sup>32</sup>.

Bohaterscy członkowie Rodziny Madajewskich – od 27 kwietnia 1986 r. patroni Hufca Jasło, bliźniacy Magurowie – patroni Hufca Krosno, bracia Januszkiewiczowie, przyjaciele – Pietruszka i Seib stanowią do dziś wzorce dla młodzieży<sup>33</sup>.

Już jesienią 1944 r. na wolnych od hitlerowców ziemiach polskich zaczęły wychodzić z podziemia lub tworzyć się nowe drużyny harcerskie. Wznowiła swoje działanie „Błękitna Jedynka”. Wiosną 1945 r. zaczęto odbudowywać i tworzyć strukturę jasielskiego Hufca. Pod koniec lat 40. członkiem Rady Chorągwi Rzeszowskiej był Jaślanin p.wd. Adam Wydro. Nastąpił okres rozwoju harcerstwa na terenie całego powiatu. Drużyny powstawały we wszystkich prawie ośrodkach wiejskich. Hufiec był w posiadaniu pochodzących z demobilu namiotów i łóżek polowych otrzymanych w ramach pomocy ze Stanów Zjednoczonych, co ułatwiało organizowanie obozów i kursów kształcących kadre. W latach 1948-1949 większość z przeszkolonych rozpoczęła służbę drużynowych w środowiskach wiejskich powiatu jasielskiego.

*Niezwykle istotne wydarzenie dla całej rodziny harcerskiej powiatu jasielskiego miało miejsce w dniu 15 czerwca 1958 r. Wówczas to na jasielskim Rynku, Powiatowa Rada Przyjaciół Harcerstwa przekazała Komendzie Hufca ZHP w Jasle, ufundowany przez siebie sztandar. Przejął go z rąk komendanta rzeszowskiej Chorągwi ZHP hm. Jana Kwasnowskiego ówczesny komendant jasielskiego Hufca, p.hm. Mieczysław Mikulski. Ten sam rok 1958 zaowocował powstaniem przy jasielskiej Szkole Podstawowej*

---

31. Tamże, s.12, 14, 36.

32. Tamże, s. 84.

33. Tamże, s. 103.

*im. Romualda Traugutta I Szczepu „Orląt”, który przez szereg kolejnych dziesięcioleci stał się awangardą lokalnego harcerstwa. Inicjatorem i organizatorem tego szczepu był pfm. Adam Wydro. [...] Jego następcą został hm. Jacek Smolik<sup>34</sup>.*

W lipcu 1966 r. Komenda Hufca Jasło zorganizowała dla dwóch setek harcerek i harcerzy szkolenie, po ukończeniu którego uczestnicy mieli pełnić w swych macierzystych drużynach funkcje zastępowych i podzastępowych. Miało to bardzo korzystny wpływ na poziom pracy środowisk.

## Harcerstwo jasielskie współcześnie

*Wiosną 1978 r. stan liczebny Hufca jasielskiego przedstawiał się następująco: 35 drużyn wychowawczych (1083 członków), 35 drużyn harcerskich (1355 członków), 99 drużyn HSPTS (2340 członków). W Hufcu działało sześć referatów i dwie komisje. Lata 80. to okres aktywności młodzieży licealnej, która z własnej inicjatywy podejmowała wyzwania prowadząc na wysokim poziomie drużyny harcerskie i organizowała przedsięwzięcia na szczeblu hufcowym. Nigdy już w Hufcu nie działało tylu drużynowych. Nie zawsze udawało się znaleźć następców na funkcje drużynowych. Dlatego część tamtejszych drużyn zawiesiła swoją działalność. Harcerze starsi zrzeszyli się w harcerskim klubie krótkofalowców. 8 lutego 1984 r. przyjął on nazwę Harcerski Klub Łączności „Jasło”, a jego prezesem został pwd. Jerzy Podlasek. Klub został zarejestrowany w Polskim Związku Krótkofalarskim i otrzymał licencję amatorskiej stacji radiodobiorczej.*

W związku z przygotowaniami do nadania jasielskiemu Hufcowi imienia Rodziny Madejewskich, komendant Jacek Borczyk, powołał sztab obchodów. Główne uroczystości odbyły się 26-27 kwietnia 1986 r. w ramach obchodów 75-lecia harcerstwa jasielskiego. Na ścianie bloku mieszkalnego przy ul. Mickiewicza 3, zbudowanego w miejscu, gdzie do czasu zburzenia go przez hitlerowców stał dom Madejewskich została odsłonięta okolicznościowa tablica. Corocznie od 1987 r. w ostatnich dniach kwietnia, w kolejne rocznice nadania imienia jasielskiemu Hufcowi, odbywają się obchody Tygodnia Bohatera Hufca. Jest to czas wzmożonej pracy z patronem oraz integracji środowiska wychowawczego, harcerskiego i instruktorskiego.

---

34. S. Fryc, *Organizacje społeczne w Jasle. Związek Harcerstwa Polskiego*, [w:] W. Hap, Z. Świsłak (red.), *Jasło na przełomie II i III tysiąclecia*, Jasło 2006, s. 551.

Szczególnym zainteresowaniem cieszy się gra terenowa „Pensjonat”, nawiązująca do odbicia więźniów z jasielskiego więzienia oraz olimpiada sportowa harcerzy<sup>35</sup>.

21 listopada 1986 r. uchwałą Rady Hufca Jasło podjęto decyzję o przyłączeniu Hufca Jasło-Gmina do Hufca Jasło. Od tej chwili drużyny działające przy szkołach na terenie jasielskiej gminy zostały do niego włączone, a drużynowi powołali kolejny Krąg Instruktorski<sup>36</sup>. W latach 1986-1991 poza Jasłem działalność harcerska prowadzona była w gminach: Dębowiec, Osiek Jasielski, Nowy Żmigród, Krempna i Tarnowiec. Tam od połowy lat osiemdziesiątych utworzono Gminne Kręgi poprzez które koordynowano pracę w drużynach. Raz w miesiącu organizowano spotkania drużynowych, zajęcia warsztatowe i zbiórki okolicznościowe. Z inicjatywy Kręgu w Gminie Krempna powstały tam drużyny specjalnościowe Harcerskiej Służby Granicznej<sup>37</sup>. W 1994 r. przy Komendzie Hufca oficjalnie powołano Referat Duszpasterski, który jest organizatorem corocznych rekolekcji wielkopostnych oraz czuwa nad rozwojem duchowym harcerzy. Istotnym wydarzeniem w 1996 r. były obchody jubileuszu 10-lecia nadania Hufcowi imienia Rodziny Madejewskich. 28 kwietnia na jasielskim Rynku odbyła się msza polowa, a następnie naczelnik ZHP hm. Ryszard Paclawski w asyście komendantki chorągwi hm. Władysławy Domagały wyróżnił podziękowaniami i odznaczeniami za zasługi dla ZHP najaktywniejszych instruktorów jasielskich. W czerwcu 1999 r. jasielscy harcerze wzięli udział w spotkaniu z Ojcem Świętym Janem Pawłem II w Starym Sączu, a jedenaście miesięcy później udali się na Ogólnopolską Pielgrzymkę ZHP na Jasną Górę.

Na przestrzeni kolejnych lat na obszarze jasielskiego hufca powstały nowe jednostki organizacyjne, m. im: 307 Kołaczycka Grunwaldzka Drużyna Harcerska „Wilki” im. Andrzeja Małkowskiego, 405 Drużyna Harcerska „Puchatki”, 309. Drużyna Harcerska „Golesz” oraz Klub Ratowników Medycznych. Klub prowadzi szkolenia pierwszej pomocy i angażuje się w zapewnienie pomocy medycznej w trakcie uroczystości harcerskich oraz okolicznościowych na terenie Jasła<sup>38</sup>.

Rok 2003 rozpoczął się od Zimowego Złotu Hufca. Latem reprezentacja harcerzy wyjechała na Ukrainę i wzięła udział w obchodach 60. rocznicy Zbrodni

35. W. Hap, *Mam szczerą wolę...*, s. 81.

36. Tamże, s. 101.

37. Tamże., s. 81.

38. *Kronika Hufca ZHP Jasło*.

Wołyńskiej w miejscowości Pawlikwa – Poryck. Bardzo ważnym wydarzeniem dla jasielskich harcerzy były obchody 60. rocznicy zdobycia więzienia jasielskiego przez żołnierzy AK. Tytuły Honorowych Obywateli Miasta Jasła odebrali: Stanisław Dąbrowa-Kostka i przedstawiciele rodzin nieżyjących żołnierzy – uczestników tej akcji: Zenona Soboty, Zbigniewa Cerkowniaka, Zbigniewa Zawily, Józefa Okwieki i Stanisława Magury. Stanisław Dąbrowa-Kostka podziękował za pamięć władzom, społeczeństwu, a przede wszystkim harcerzom.

W styczniu 2005 r. utworzony został Harcerski Krąg Seniora „Sobniów”. Członkowie klubu seniora zawsze służą pomocą młodszym pokoleniom będąc „źródłem” wiedzy o pracy harcerskiej na terenie Jasła<sup>39</sup>. Bardzo ważnym wydarzeniem 2006 r. były uroczystości ku czci patrona harcerzy błogosławionego ks. Stefana Wincentego Frelichowskiego połączone z nawiedzeniem relikwii patrona<sup>40</sup>.

W dniach 28 lipca – 1 sierpnia 2007 r. blisko setka druhen, druhow i instruktorów wzięła udział w Zlocie Hufca, który przebiegał pod hasłem „Wędrując ku szczytom...”. Jego komendantem był pfm. Jerzy Kosiba. Przez pierwsze dwa dni uczestnicy zlotu byli rozlokowani na polu biwakowym Jasielskiego Stowarzyszenia Jeździeckiego. Na kolejne dwa dni zlotu przeniesiono się do Kątów, gdzie miały miejsce m.in. manewry techniczno-obronne. Najważniejszym wydarzeniem i celem całego zlotu było odnowienie Przrzeczenia Harcerskiego na Górze Grzywackiej pod Krzyżem Milenijnym. Tym wydarzeniem środowisko jasielskie zamknęło realizowany w latach 2005-2007 program „Jeden Świat – Jedno Przrzeczenie”<sup>41</sup>.

Udokumentowaniem pracy niektórych środowisk wychowawczych terenu jasielskiego jest ogólnopolska publikacja ZHP *Wielka Księga Gromad Wychowawczych* wydana w 2007 r. Na jej kartach znalazły się informacje i zdjęcia dokumentujące pracę: 6. GZ „Leśne Ludki” przy Szkole Podstawowej nr 8 w Jasle, 8. GZ „Dzielne Orły” z Brzezówki<sup>42</sup>.

---

39. Rozkaz L10/2004 komendanta Hufca ZHP w Jasle z 29 XII 2004 r.

40. Plan nawiedzenia relikwii bł. Stefana Wincentego Frelichowskiego w jasielskiej Farze w dniach 6-7 czerwca 2006 r.

41. Program Zlotu Hufca ZHP Jasło „Wędrując ku szczytom...”; S. Gałuszka, *Obchody 100. lecia skautingu w Hufcu ZHP Jasło*, „Nowe Podkarpacie” 2007, nr 34, s. 12.

42. Instruktorski Krąg Pokoleń Romanosy, *Wielka Księga Gromad Wychowawczych*, Warszawa 2007, s. 322-331.

Przytoczone formy działania Hufca ZHP im. Rodziny Madejewskich w Jasle są jedynie częścią pracy jego gromad i drużyn. Najwięcej pracy wkładają one w metodyczne, śródroczne zajęcia prowadzone na zbiórkach, a także podczas służby na rzecz społeczeństwa lokalnego. Hufiec ZHP Jasło im. Rodziny Madejewskich zrzesza w swoich szeregach harcerzy z terenu Jasła i powiatu jasielskiego. Gmina Jasło obejmuje tereny wokół miasta, położone w dolinach Wisłoki, Jasionki i Ropy. W skład powiatu jasielskiego wchodzi gminy: Brzyska, Dębowiec, miasto Jasło, gmina Jasło, Kołaczyce, Krempana, Nowy Żmigród, Osiek Jasielski, Skołyszyn i Tarnowiec. Na terenie większości z tych gmin działają gromady i drużyny. Południowy obszar powiatu zajmuje Magurski Park Narodowy, obejmujący fragment Beskidu Niskiego, co jest dodatkowym walorem w pracy harcerskiej.

W skład Hufca wchodzi gromady zuchowe, drużyny harcerskie, starszoharcerskie, wędrownicze i wielopoziomowe, dlatego przedział wiekowy członków organizacji jest bardzo zróżnicowany. Według metodyki najmłodszymi członkami ZHP są zuchy, uczęszczające od I do III klasy szkoły podstawowej. Harcerzami młodszymi są uczniowie klas IV-VI, a gimnazjaliści to harcerze starsi. Druhny i druhowie w wieku od 16 do 25 lat są wędrownikami. W jasielskim hufcu obecnie najwięcej jest zuchów i harcerzy. Od wielu lat podejmowane są działania zachęcające osoby starsze do wstępowania w szeregi harcerskie. W środowisku jasielskim działają bardzo prężnie instruktorzy. Co miesiąc spotykają się na spotkaniach metodycznych, na których wymieniają się swoim doświadczeniem, opracowują różnego rodzaju przedsięwzięcia programowe. Działają na zasadzie wolontariatu, wspierając wychowanie młodych ludzi i nawiązując współpracę z różnymi instytucjami i organizacjami.

Przez blisko sto lat przez środowisko jasielskich harcerzy przewinęło się wiele pokoleń druhen i druhow. W gromadach zuchowych i drużynach harcerskich pracowali ludzie, którzy zasłużyli się zarówno ziemi jasielskiej, jak i całego krajowi. *Wśród ludzi w zuchowych, harcerskich i instruktorskich mundurach byli i ci bardzo liczni, którzy kiedy zaszła konieczność, nie wahali się oddać życie i przelać krew za wolność Ojczyzny na frontach wojen, w ruchu oporu, w więzieniach, kazamatach, obozach i na zesłaniach*<sup>43</sup>.

---

43. W. Hap, *Poczet wybitnych jaślan i ludzi związanych z regionem*, Jasło 2005, s. 152,



## Podsumowanie

System wychowawczy w harcerstwie nie jest tożsamy z systemem szkolnym. Model kształcenia narzucany w szkole często nie bierze pod uwagę indywidualnych predyspozycji i możliwości dziecka, co powoduje zamknięcie dla niego dalszego rozwoju w dziedzinie, która jest jego specyficzną domeną. Bywa, że właśnie we wspólnocie harcerskiej młodzież odnajduje swoje życiowe powołanie. Przynależność do gromady czy drużyny kształtuje sprawność, czyli zdobytą i udowodnioną działaniem umiejętność, którą harcerka lub harcerz potrafi posłużyć się w razie potrzeby. Zdobywanie sprawności jest formą samokształcenia. Służy budzeniu, rozwijaniu i pogłębianiu zainteresowań, umożliwia przyswojenie przydatnych w życiu umiejętności i ćwiczenie zaradności oraz uczy rzetelności w działaniu. Przyznanie sprawności jest uznaniem umiejętności harcerki i harcerza w danej dziedzinie. Instrument metodyczny, jakim są sprawności harcerskie odgrywa ważną rolę w harcerskim wychowaniu i jest podstawą pracy drużyny. Sprawności są opracowane według zasad stopniowania trudności i płynnego wprowadzania w zakres praktycznej i teoretycznej wiedzy<sup>44</sup>.

Nadrzędnym celem pracy Hufca Jasło, jest przyczynianie się – przy pomocy metody harcerskiej – do rozwoju młodych ludzi w taki sposób, aby w pełni mogli wykorzystać swoje możliwości duchowe, intelektualne, społeczne i fizyczne jako jednostki, jako odpowiedzialni obywatele – członkowie wspólnot lokalnych, narodowych i międzynarodowych. Od ponad 100 lat, harcerstwo jest szkołą życia i dojrzałości dla kolejnych pokoleń Polaków. Wychowuje w charakterystyczny tylko dla siebie specyficzny sposób. Daje młodym ludziom szansę dojrzwania do odpowiedzialności, nie w sposób moralizatorski, ale poprzez wspólne działanie, przygodę, harcerski styl życia, służbę społeczną<sup>45</sup>.

*Jesteśmy środowiskiem z dużymi tradycjami, bogatym majątkiem metodycznym, z drużynami, posiadającymi dorobek, którego pozazdrościłaby niejedna drużyna z harcerskich elit oraz instruktorami znanymi i branymi za przykład w całym Związku. Ale też jesteśmy środowiskiem, gdzie daleko od miasta działają bez rozgłosu,*

---

44. Załącznik do uchwały nr 38/XXXII Rady Naczelnej ZHP z dnia 15 czerwca 2003 r., GK ZHP.

45. *Strategia rozwoju Związku Harcerstwa Polskiego na lata 1999-2007*, GK ZHP, s. 4.

nieprzerwanie od dziesięcioleci gromady zachowe i drużyny harcerskie<sup>46</sup>. Tak we wstępie swojej książki *Mam szczerą wolę... z dziejów harcerstwa jasielskiego*, pisze jej autor, instruktor Hufca Jasło, harcmistrz Wiesław Hap.

## Streszczenie

### **Wychowawcza rola harcerstwa na przykładzie tradycji i wybranych form działalności Hufca ZHP Jasło**

Artykuł zawiera syntetyczny rys historyczny harcerstwa polskiego oraz analizę przemian zachodzących w organizacji ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju harcerstwa na ziemi jasielskiej. Wychowawczą rolę harcerstwa wykazano na przykładzie tradycji i wybranych form działalności jednostek organizacyjnych Hufca ZHP Jasło.

**Słowa kluczowe:** historia, harcerstwo, tradycja, wychowanie.

## Summary

### **The educational role of scouting on the example of traditions and selected activities of the Jasło Scouting Troop**

The article contains a synthetic history of Polish Scouting and analysis of changes in the organization, with particular emphasis on the development of Scouting in the Jasło area. The educational role of scouting is demonstrated on the example of traditions and selected activities of organizational units of the Jasło Scouting Troop.

**Keyword:** history, scouting, tradition, education.

## Bibliografia

- Fryc S., *Organizacje społeczne w Jaśle. Związek Harcerstwa Polskiego*, [w:] W. Hap, Z. Świstak (red.), *Jasło na przełomie II i III tysiąclecia*, Jasło 2006.
- Gałuszka S., *Obchody 100. lecia skautingu w Hufcu ZHP Jasło*, „Nowe Podkarpatcie” 2007, nr 34.
- Hap W., *Mam szczerą wolę... z dziejów harcerstwa jasielskiego*, Jasło 2007-2008.
- Hap W., *Obwód ZWZ – AK Jasło*, Jasło 1997.
- Hap W., *Poczet wybitnych jaślan i ludzi związanych z regionem*, Jasło 2005.

---

46. W. Hap, *Mam szczerą wolę...*, s. 5.

- Hap W., *Wierni do końca...*, Jasło 2005.
- Hap W., *Ziemia Jasielska naszą małą ojczyzną*, Jasło 1998.
- Instruktorski Krąg Pokoleń Romanosy, *Wielka Księga Gromad Zuchowych*, Warszawa 2007.
- Kasprzak J., *Dzieje Państwowego Gimnazjum im. Króla Stanisława Leszczyńskiego w Jasle*, Jasło 1938.
- *Kronika Hufca ZHP Jasło*.
- Małkowski A., *Scouting jako system wychowania młodzieży*, Tarnobrzeg 2003.
- Muszyński H., *Podstawy wychowania w ZHP*, Bydgoszcz 1984.
- Plan nawiedzenia relikwii bł. Stefana Wincentego Frelichowskiego w jasielskiej Farze w dniach 6-7 czerwca 2006 r.
- Program Zlotu Hufca ZHP Jasło „Wędrując ku szczytom...”
- Rozkaz L10/2004 komendanta Hufca ZHP w Jasle z 29 grudnia 2004 r.
- *Strategia rozwoju Związku Harcerstwa Polskiego na lata 1999-2007*, GK ZHP.
- Wachowicz B., *Druhno Oleńko! Druhu Andrzeju! Gawęda o twórcach Harcerstwa Polskiego*, Warszawa 1995.
- Wiśniewski A., *Korzenie harcerstwa polskiego*, Warszawa 1998.
- Załącznik do uchwały nr 38/XXXII Rady Naczelnej ZHP z dnia 15 czerwca 2003 r., GK ZHP.
- Zespół uczestników kursu „Płomienie”, *My Harcerze ZHR*, Warszawa 1998.



# Vzdelávanie sociálnych pracovníkov

Jaroslava Kmecová<sup>1</sup>

Sociálni pracovníci sa musia neustále vzdelávať. Je dôležité, aby poznali nielen legislatívu Slovenskej republiky, ale musia byť zdatní v komunikácii, v písaní a implementácii projektov, musia poznať psychológiu človeka nevnímajúc komunikáciu atď. V praxi sa veľmi často stretávame s tým, že sociálni pracovníci musia zastávať viaceré činnosti. Vyplýva to priamo z neziskovej činnosti, ktorá je priamo závislá na príspevkoch, grantoch, dotáciách a podobne.

Vzdelanie je neoddeliteľnou súčasťou každodenného života. Kvalita vzdelania sociálnych pracovníkov ovplyvňuje pracovný výkon, pracovné zaradenie, správne vypracovanie projektov a projektové riadenie poskytovania sociálnej starostlivosti, poskytovanie sociálnych služieb jednotlivým klientom. Priamy vplyv majú prijímané zákony, nariadenia a usmernenia v poskytovaní sociálnej starostlivosti, v oblasti ekonomiky a účtovníctva, v oblasti legislatívny tretieho sektora ako aj verejného obstarávania, vykonávania dobrovoľníckej činnosti a spracovania osobných údajov. Dôležitú úlohu v tejto oblasti má spoločnosť a úroveň vedecko-výskumnej činnosti, ktoré priamo alebo nepriamo majú vplyv na vzdelávanie na každej úrovni. Poslanie štátu je veľmi dôležité, pretože *musí zladit' práva súkromného vlastníctva s potrebami spoločného dobra*<sup>2</sup>. Dôležitým faktorom pre rozvoj spoločnosti je podpora školstva. Je veľmi dôležité mať akreditované vysokoškolské vzdelávanie v oblasti sociálnej práce. Zdôrazňuje sa tu práve rozmer rozvoja školstva, ktorý ovplyvňuje budúcnosť spoločnosti v poskytovaní sociálnej starostlivosti. Bez kvalitného vzdelania spoločnosť nebude mať kvalitných odborníkov v sociálnej oblasti.

Vzdelávanie sociálnych pracovníkov je možné rozdeliť na tieto 4. časti:

1. vzdelávanie v oblasti manažmentu
2. personálneho
  - a) projektového
  - b) krízového

---

1. Jaroslava Kmecová, Ing. PhD., Ústav sociálnych vied a zdravotníctva bl. P. P. Gojdiča v Prešove, Vysokiej školy zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety v Bratislave.

2. Pius XI. *Quadragesimo anno*, [http://www.kbs.sk/do\\_pdf/index.php?cid=1117032841](http://www.kbs.sk/do_pdf/index.php?cid=1117032841), dňa 16.04.2013.

3. vzdelávanie v oblasti marketingu
  - a) propagácia organizácie
  - b) propagácia projektov, aktivít
  - c) propagácia tovarov a služieb
  - d) vzdelávanie v oblasti legislatívy
  - e) právna stránka neziskových organizácií
  - f) daňové zákony
  - g) účtovné zákony
  - h) ochrana osobných údajov
  - i) verejné obstarávanie
  - j) sociálne zákony
  - k) ďalšie zákony podľa potreby organizácie
4. vzdelávanie v oblasti sociálnej práce
  - a) starostlivosť o zdravotne postihnutých,
  - b) starostlivosť o chudobných,
  - c) starostlivosť o chorých a umierajúcich,
  - d) starostlivosť o väzňov,
  - e) starostlivosť o nezamestnaných,
  - f) starostlivosť o deti a mládež,
  - g) starostlivosť o rodinu,
  - h) starostlivosť o utečencov,
  - i) starostlivosť o ľudí postihnutých živelnými pohromami,
  - j) iná starostlivosť.

## Náklady na vzdelanie

Berúc do úvahy zámer a úžitok zo zvýšenia vzdelávania sociálnych pracovníkov a kvality poskytovania sociálnej starostlivosti jednotlivým klientom, je na mieste preskúmať výhody a nevýhody investícií do vzdelávania. Náklady na vzdelávanie ovplyvňuje nielen otázka poplatkov za vzdelávanie, ale tiež nákladov s tým spojených. Tieto náklady sa týkajú ubytovania, stravy, dopravy, nákup materiálu na štúdium i ostatné služby, ktoré sú s priamymi nákladmi spojené.

### Členenie nákladov na vzdelávanie sociálnych pracovníkov:

1. Školné
2. Učebné pomôcky
3. Materiál
  - a) odborná literatúra
  - b) počítač s príslušenstvom
  - c) pomôcky k štúdiu, prípadne výskumu
  - d) kancelársky materiál
  - e) ochranné odevy
  - f) reprezentatívny materiál (vizitky, oblečenie: kostým, oblek, obuv, pracovné oblečenie...)
  - g) iné
4. Doprava
  - a) z miesta bydliska do miesta vzdelávania
  - b) z miesta ubytovania na miesto vzdelávania
5. Ostatné služby
  - a) vstup do knižnice
  - b) internetové služby
  - c) telefónne služby
  - d) iné
5. Ubytovanie
  - a) v súkromí
  - b) na internáte
  - c) na ubytovni
  - d) u členov rodiny
  - e) iné
6. Strava
  - a) raňajky, desiata, obed, olovrant, večera
  - b) počas: štúdia, študijného pobytu, študijného voľna, víkendov, prázdnin

Počas štúdia každý sociálny pracovník sa vzdáva možnosti pracovať a tým mu vzniká ušlý zisk. Ušlý zisk predstavuje finančnú stratu, ktorá vzniká študujúcemu, ktorý sa zdokonaľuje alebo pripravuje na prácu bez možnosti pracovať alebo umožňuje mu pracovať len za obmedzených podmienok. Každá profesia si vyžaduje

špeciálny materiál potrebný k praktickej výučbe, čo nám umožňuje predpokladať zvýšenie osvojenia si praktických zručností, skúseností a schopností jedinca. Tieto náklady zatažujú rozpočet rodiny v značnej miere. Náklady na vzdelávanie neustále rastú, čo je nespochybniteľný fakt ovplyvnený viacerými atribútmi.

Je dôležité vedieť to, čo sa skrýva za samotným pojmom „vzdelávanie“. Už to nie sú len náklady na školné ako také. Veľmi dôležitým a často nedoceneným faktorom, ktorý vplýva na kvalitu vzdelávania je čas. Čas je dôležitý na osvojenie si poznatkov a praktických zručností, ktoré majú nespochybniteľný dopad na výšku a kvalitu vzdelávania. Čas zohráva dôležitú úlohu aj z hľadiska možnosti príjmu. Ľudia, ktorí sa rozhodli študovať, musia značnú časť svojho času venovať štúdiu. Týmto strácajú nárok na prácu, relax, priateľov a podobne.

Z toho vychádza ďalšia otázka, aký postoj zaujímajú zainteresované skupiny (jednotlivcov, zamestnávateľ, zamestnanec, štát, vzdelávacia ustanovizeň,...) z pohľadu financovania vzdelávania. Možno si položiť otázky: Prečo je dôležité štúdium, aký osov má pre jednotlivca, zamestnávateľa, zamestnanca, vzdelávaciu ustanovizeň a pre štát? Prečo zvyšujúce sa náklady najviac zatažujú rozpočet na vzdelanie? Pri hľadaní odpovedí na tieto otázky, musíme zohľadniť niekoľko dôležitých faktov. Jedným z nich je kvalita vzdelávania. Ak dnes investujeme do vzdelania sociálnych pracovníkov, o pár rokov tu máme dobrých odborníkov, ktorých poskytovanie sociálnej starostlivosti klientom bude adekvátna ich vzdelaniu.

## Spolupráca školstva a neziskových organizácií

Keď uvažujeme o školstve, je nutné spomenúť veľmi dôležitý fakt. V poslednom čase na trhu práce je stále menej kvalitných odborníkov v oblasti sociálnej práce, ktorí majú teoretické poznatky bez akejkoľvek praxe. V sociálnej práci ako akreditovanom štúdiu nie je prax docenená. Napriek tomu, že máme množstvo zariadení, organizácií a inštitúcií poskytujúcich sociálne služby svojim klientom. Tu sa naskytá možnosť práve pre neziskovú sféru. Ak neziskový subjekt vie, že potrebuje dobrých odborníkov v poskytovaní sociálnych služieb, je na mieste úvaha ako týchto odborníkov získať alebo si ich vychovať. Veľmi vítaný je vstup neziskového sektora do procesu vzdelávania sociálnych pracovníkov už počas štúdia na školách s týmto zameraním. Spojenie školstva s neziskovým sektorom by mohla byť veľkým prínosom v oblasti poskytovania sociálnych služieb.



Ďalší dôvod je ten, že školy majú dobrých pedagogických pracovníkov a neziskové organizácie majú priestor práve pre praktickú výučbu. Dôležité je si uvedomiť, že čoho sa neziskové organizácie musia vzdať, ak chcú a sú ochotní spolupodieľať sa na výchove budúcich zamestnancov – sociálnych pracovníkov. Medzi veľmi dôležité náklady patrí v prvom rade čas a jeho hodnota. Neziskové organizácie musia brať do úvahy zvýšenie nákladov o 10-15 %. Čo je momentálne, značné zvýšenie nákladov. Tu môžeme apelovať na štát, od ktorého závisia možnosti financovanie školstva, nakoľko umožní subjektom tretieho sektora tieto náklady vzniknuté pri celospoločenskom úžitku, uplatniť vo svojich oprávnených výdavkoch.

Náklady: stravovanie, ubytovanie a cestovné súvisiace s odbornou praxou študentov sú pre zamestnávateľa oprávneným daňovým výdavkom po splnení zákonom stanovených podmienok. Žiakovi je zamestnávateľ povinný zabezpečiť bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci. Pre zamestnávateľa náklady s tým súvisiace sú oprávneným daňovým výdavkom. Pre žiaka podľa Zákona o dani z príjmov č. 595/2003 Z. z. § 5 ods. 5 písm. b) *nie je predmetom dane nepenažné plnenie vo výške hodnoty poskytovaných osobných ochranných pracovných prostriedkov podľa osobitných predpisov, osobných hygienických prostriedkov a pracovného oblečenia vrátane ich udržiavania alebo suma, ktorou zamestnávateľ uhrádza za zamestnancovi preukázane výdavky vynaložené na tieto účely; to platí aj pre takéto plnenia poskytované žiakovi strednej odbornej školy a žiakovi odborného učilišťa, s ktorým má zamestnávateľ zmluvu uzavretú podľa osobitného predpisu*<sup>3</sup>.

Nepriame formy financovania školstva majú hlavnú výhodu, ktorá spočíva vo výchove ľudí k zodpovednosti za školstvo a vyučovací proces ako taký. Zároveň sa týmto spôsobom kladie väčšia miera zodpovednosti na pedagógov, ktorí sú motivovaní k zvyšovaniu odbornosti a osvojovaniu si nových techník výučby. Zároveň sa týmto spôsobom presúva zodpovednosť za kvalitné študijné materiály. Organizácie neziskového sektora sú nepriamym spôsobom motivované k podpore a záujmu o študentov, z ktorých môžu byť kvalifikovaní budúci zamestnanci organizácií. V konečnom dôsledku práve takouto politikou môžeme pomôcť k prekonávaniu bariéry vo vzťahu štúdia a financií.

---

3. Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov, Zákony I/2010, s. 110.

## Vzdelávanie sociálnych pracovníkov zamestnaných a nezamestnaných

Štát umožňuje občanom podľa zákona o službách zamestnanosti hradiť úplne alebo čiastočne náklady spojené so vzdelávaním. V zákone je definované *vzdelávanie pre trh práce ako teoretická alebo praktická príprava, ktorá umožňuje získať nové odborné zručnosti a praktické skúsenosti na účel pracovného uplatnenia sa uchádzača o zamestnanie a záujemcu o zamestnanie vo vhodnom zamestnaní alebo na účel udržania zamestnanca v zamestnaní*<sup>4</sup>.

Vzdelávanie je podľa tohto určené pre trh práce uchádzačov o zamestnanie, záujemcov o zamestnanie a zamestnancov. Táto nepriama forma podpory vzdelávania poskytuje finančné výhody vzdelávania sa. Vzdelávanie sa uskutočňuje formou<sup>5</sup>:

- akreditovaných vzdelávacích programoch ďalšieho vzdelávania,
- akreditovaných programoch na získanie konkrétnej odbornej zručnosti,
- vzdelávacích aktivitách v rámci medzinárodných programov,
- samostatných vzdelávacích programoch na základných školách a v samostatných vzdelávacích programoch na stredných školách v rámci sústavy učebných a študijných odborov,
- iných akreditovaných vzdelávacích aktivitách, ktoré smerujú k získaniu novej kvalifikácie alebo k rozšíreniu doterajšej kvalifikácie,
- programoch na získavanie praktických skúseností.

Podľa tohto zákona môže úrad práce, sociálnych vecí a rodiny *poskytnúť príspevok na vzdelávanie a prípravu pre trh práce uchádzača o zamestnanie vo výške 100 % nákladov na vzdelávanie a prípravu pre trh práce a nákladov súvisiacich so vzdelávaním a prípravou pre trh práce na základe uzatvorenej písomnej dohody*<sup>6</sup>.

Výdavky na vzdelávanie u uchádzača o zamestnanie a záujemcu o zamestnanie, ktoré je možné zahrnúť do vzdelávania sú *výdavky na stravovanie, ubytovanie a výdavky na cestovné z miesta trvalého pobytu alebo prechodného pobytu do miesta*

4. Por. Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 o službách zamestnanosti a zemne a doplnení niektorých zákonov, s. 36.

5. Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 o službách zamestnanosti a zemne a doplnení niektorých zákonov, s. 37.

6. Por. Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 o službách zamestnanosti a zemne a doplnení niektorých zákonov, s. 38-40.

*konania vzdelávania a prípravy pre trh práce a späť, výdavky spojené so vzdelávacími službami. Úrad poskytuje príspevok na služby pre rodinu s deťmi uchádzačovi o zamestnanie a záujemcovi o zamestnanie, ktorí sa zúčastňujú na vzdelávaní a príprave pre trh práce a ktorí sú rodičmi starajúcimi sa o dieťa pred začatím povinnej školskej dochádzky alebo osobami podľa osobitného predpisu, ktoré sa starajú o dieťa pred začatím povinnej školskej dochádzky, ak o tento príspevok požiadajú písomne<sup>7</sup>.*

Možnosť podpory vzdelávania a prípravy pre trh práce zamestnanca na účely tohto zákona vykonáva zamestnávateľ, ktorého v záujme je ďalšie pracovné uplatnenie svojich zamestnancov pre trh práce a zvýšenie ich vzdelávania. V tomto prípade môže úrad podľa zákona poskytnúť zamestnávateľovi príspevok na všeobecné vzdelávanie a prípravu pre trh práce zamestnanca na špecifické vzdelávanie a prípravu pre trh práce zamestnanca. Oprávnené náklady na vzdelávanie a prípravu pre trh práce sú podľa §48<sup>8</sup>:

- priame náklady vynaložené na vzdelávanie a prípravu pre trh práce, a to náklady na materiál, mzdy a odmeny zamestnancov, úhrada preddavku na poistné na zdravotné poistenie, poistného na sociálne poistenie a príspevku na starobné dôchodkové sporenie platených zariadením na vzdelávanie a prípravu pre trh práce svojich zamestnancov vykonávajúcich vzdelávanie a prípravu pre trh práce a ostatné priame náklady,
- režijné náklady vynaložené zariadením vzdelávania a prípravy pre trh práce pri vykonávaní vzdelávania a prípravy pre trh práce,
- náklady na moduly vzdelávania a prípravy pre trh práce, ktoré pre zariadenie na vzdelávanie a prípravu pre trh práce zabezpečuje iné zariadenie na vzdelávanie a prípravu pre trh práce v prípade, ak nejde o dodávku tovaru alebo služby, ktorej dodávateľ nie je jej skutočným výrobcom alebo poskytovateľom služby a bola určená na predaj konečnému spotrebiteľovi prostredníctvom subdodávateľa,
- daň z pridanej hodnoty, ak bola súčasťou nákladov a nie je možné si ju odpočítať,

---

7. Por. Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 o službách zamestnanosti a zemne a doplnení niektorých zákonov, s. 39.

8. Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 o službách zamestnanosti a zemne a doplnení niektorých zákonov, s. 41.

- náhrady mzdy zamestnancov zúčastňujúcich sa na vzdelávaní a príprave pre trh práce,
- náhrada výdavkov uchádzača o zamestnanie alebo záujemcu o zamestnanie,
- náhrada výdavkov uchádzača o zamestnanie zúčastňujúceho sa na vzdelávaní a príprave pre trh práce,
- náhrada výdavkov záujemcu o zamestnanie zúčastňujúceho sa na vzdelávaní a príprave pre trh práce,
- náhrada preukázaných cestovných výdavkov, preukázaných výdavkov na ubytovanie a na stravné zamestnanca zúčastňujúceho sa na vzdelávaní a príprave pre trh práce,
- ostatné preukázané náklady vynaložené na vzdelávanie a prípravu pre trh práce.

Medzi ďalšie oprávnené náklady súvisiace so vzdelávaním a prípravou pre trh práce patria podľa § 48a<sup>9</sup>:

- poistenie pre prípad škody spôsobenej uchádzačom o zamestnanie, záujemcom o zamestnanie alebo zamestnanom, ktoré vznikajú zariadeniu na vzdelávanie a prípravu pre trh práce a náklady na poistenie súvisiace so vzdelávaním týchto ľudí,
- náklady na cestovné, ubytovanie a stravné pri vzdelávaní občana so zdravotným postihnutím, ktorý je osobou podľa tohto zákona, ak je nevyhnutná účasť jeho asistenta.

Dôležité je sledovať možnosti uplatnenia absolventov stredných a vysokých škôl na trhu práce. Jednou z možností, ako získať adekvátnu prax potrebnú na výkon povolania a zamestnať sa, poskytuje Zákon o službách nezamestnanosti č. 5/2004 Z. z. Tento zákon umožňuje uchádzačom o zamestnanie, ktorí spĺňajú zákonom stanovené podmienky, sa prakticky vzdelávať a takýmto spôsobom sa pripravovať na zamestnanie. *Za absolventskú prax možno považovať získavanie alebo prehlbovanie odborných zručností alebo praktických skúseností uchádzačom o zamestnanie do 25 rokov veku, ktoré rozšíria ich možnosti uplatnenia na trhu práce*<sup>10</sup>. Počas vykonávania absolventskej praxe poskytuje úrad absolventovi školy paušálny príspevok vo výške

9. Por. Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 o službách zamestnanosti a zemne a doplnení niektorých zákonov, s. 42.

10. Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 o službách zamestnanosti a zemne a doplnení niektorých zákonov, s. 59.

sumy životného minima poskytovaného jednej plnoletej fyzickej osobe mesačne na úhradu jeho nevyhnutných osobných výdavkoch spojených s vykonávaným absolventskej praxe<sup>11</sup>. Aj táto forma financovania praktického vzdelávania je veľmi dôležitá a prospešná pre spoločnosť. Je nutné si uvedomiť dôležitosť praktických vedomostí a zručností pri vykonávaní sociálnej práce a zároveň aj uplatnenia sa na trhu práce. Avšak aj naďalej ostáva neoddeliteľnou súčasťou celého vzdelávacieho procesu jej finančná stránka.

## Iné možnosti vzdelávania

Zaujímavým aspektom je permanentné vzdelávanie dospelých, kde je príležitosť ďalšieho vzdelávania pre sociálnych pracovníkov. Je neoddeliteľnou súčasťou zvyšovania kvalifikácie a celoživotného vzdelávania, čo je aj prioritou Európskej únie. Celoživotné vzdelávanie je bližšie špecifikované v Memorande o celoživotnom vzdelávaní, kde sa toto celoživotné vzdelávanie chápe ako neustály a nepretržitý proces vzdelávania, ktorý prebieha počas celého života človeka<sup>12</sup>. Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky uvádza v Národnom strategickom referenčnom rámci na roky 2007-2013: Slovenská republika zaostáva v oblasti celoživotného vzdelávania, čo má významný vplyv na fungovanie trhu práce a zamestnanosť<sup>13</sup>.

Ďalším dôležitým faktorom je možnosť doplnenia formálneho vzdelávania neformálnym vzdelávaním. Neformálne vzdelávanie je charakteristické tým, že sa vykonáva v rámci voľnočasových aktivít, ktoré v značnej miere organizujú neziskové organizácie. Tieto sa venujú vzdelávaniu sociálnych pracovníkov na niekoľkých úrovniach. Voľnočasové aktivity majú nenútený výchovný charakter, pretože sa usilujú o zvýšenie občianskej angažovanosti, poukazujú všetkým ľuďom na dôležitosť participácie na živote spoločnosti a možnosti zapojenia sa do života spoločnosti a skvalitneniu poskytovania sociálnych služieb.. Toto vzdelávanie je

- 
11. Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 o službách zamestnanosti a zemne a doplnení niektorých zákonov, s. 60.
  12. Por. [http://www.minedu.sk/data/USERDATA/DalsieVzdel/VDOC/2000\\_memorandum\\_o\\_celozivotnom\\_vzdelavani.pdf](http://www.minedu.sk/data/USERDATA/DalsieVzdel/VDOC/2000_memorandum_o_celozivotnom_vzdelavani.pdf), dňa 16.04.2013.
  13. Por. <http://www.edotacie.sk/1/0/50314/sekcia/narodny-strategicky-referencny-ramec/>, dňa 16.04.2013, s. 21.

podstatným prínosom pre zainteresované strany a tieto aktivity a projekty by mali byť v značnej miere podporené.

## Záver

Tu je potrebné zväziť, čo je pre štát, neziskové organizácie, školstvo a spoločnosť dôležitejšie v rámci vzdelávania u občanov, ktorí sa nielen vzdelávať chcú, ale majú k tomu aj najlepšie predpoklady. Je nevyhnutné zdôrazniť, že *nie všetci majú to isté nadanie, tú istú šikovnosť, zdravie a sily v rovnakej miere. A z týchto nevyhnutných rozdielov sa nutne rodí aj rozdielnosť v sociálnom postavení. Toto však je na programe tak jednotlivcom, ako i občianskemu spoločenstvu, pretože spoločenský život potrebuje rôzne schopnosti a rôzne funkcie. A základným podnetom, ktorý vedie ľudí vykonávať tieto funkcie, je nerovnosť stavu*<sup>14</sup>. Práve tu je priestor pre tých, ktorí majú predpoklady na to aby sa vzdelávali a svojim vzdelaním pomáhali spoločnosti rásť v poznaní, v rozvoji, technickom rozkvetu a vo vzájomnej podpore.

Je dobré, keď vzdelanie pozitívne podnecuje človeka a tým celú spoločnosť k znižovaniu sociálnych nerovností zo sveta. Vzájomná podpora vzdelávania poukazuje na dôležitosť a zodpovednosť za rozvoj osobnosti človeka a tým celej spoločnosti. „Rozvoj sa neobmedzuje len na jednoduchý hospodársky rast. Aby bol rozvoj ozajstný, musí byť úplný, t.j. musí povznášať celého človeka a každého človeka. Ako to veľmi správne podčiarkol istý vynikajúci odborník: *My nesúhlasíme s tým, aby sa oddeľoval hospodársky prvok od ľudského, rozvoj od civilizácie, do ktorej sa wpisuje. Nám ide o človeka, o každého človeka, o každú ľudskú pospolitost, áno o celé ľudstvo*<sup>15</sup>. Rozvoj školstva, vedy a techniky je vo svojom zdroji a podstate povolaním: *Podľa Božieho úmyslu každý človek je povoláný rozvíjať sa, lebo každý život je povolani*<sup>16</sup>. Kvalita vzdelávania musí byť na vysokej úrovni, pretože *čo vložíme, vpustíme do ľudského srdca, taký materiál rozosejeme a taký výsledok neskôr čakajme*<sup>17</sup>. *Predpokladom pre úspešné vzdelávanie aj výchovu je primerané poznanie vyučovaného predmetu, ale dôležitejšie je poznanie osoby žiaka*<sup>18</sup>. Vzdeláva-

14. [http://www.kbs.sk/do\\_pdf/index.php?cid=1117030953](http://www.kbs.sk/do_pdf/index.php?cid=1117030953), dňa 16.04.2013, s. 5.

15. [http://www.kbs.sk/do\\_pdf/index.php?cid=1117103084](http://www.kbs.sk/do_pdf/index.php?cid=1117103084), dňa 16.04.2013, s. 4.

16. [http://www.kbs.sk/do\\_pdf/index.php?cid=1117103084](http://www.kbs.sk/do_pdf/index.php?cid=1117103084), dňa 16.04.2013, s. 4.

17. S. Stolárik, *Svedectvo bez slov*, s. 107.

18. P. Dancák, *Personalistický rozmer vo filozofii 20. storočia*, s. 75.

nie sociálnych pracovníkov tak terajších ako aj budúcich, nech sa neustále vyvíja. Máme možnosť prepájať vzdelávacie ustanovizne s organizáciami poskytujúcimi sociálne služby jednotlivým klientom. Sociálni pracovníci s praxou môžu pomáhať efektívne a účinne znižovať sociálne problémy spoločnosti.

## Streszczenie

### **Edukacja pracowników socjalnych**

W artykule przedstawiono możliwości kształcenia pracowników socjalnych w organizacjach świadczących usługi socjalne. Na pracowników socjalnych nałożone są wysokie wymagania dotyczące ich profesjonalizacji. Pracownik socjalny musi być dobrze zorientowany w przepisach prawnych, aby zapewnić odpowiednie usługi dla swoich klientów. Organizacje te są finansowane z różnych źródeł, które są szczegółowo określone w artykule. Edukacja jest często uzależniona od uzyskanych środków finansowych. Pracownik socjalny jest zobowiązany nie tylko do zapewnienia odpowiedniej jakości usług socjalnych dla klientów, ale także do pracy zespołowej, marketingu, zarządzania projektami i tak dalej.

**Słowa kluczowe:** pracownik socjalny, organizacja, szkolenia, środki finansowe.

## Summary

### **Education of social workers**

The article presents the possibility of training for social workers in organizations that provide social works. High demands are placed on social workers professionalism. The social worker must be able to oriented well in the legislation to know to provide adequate services to their clients. These organizations are funded from various sources, which are specified in detail in the article. The education is often dependent on the funds received. Social worker is required to provide only quality social services for clients, and a total overview of teamwork, marketing, project management and so on.

**Keywords:** social worker, organization, education, financial funds.

## Použitá literatúra

- Dancák P., *Personalistický rozmer vo filozofii 20. storočia*, Vydanie prvé, Prešov 2009.
- Pius XI, *Quadragesimo anno*, [http://www.kbs.sk/do\\_pdf/index.php?cid=1117032841](http://www.kbs.sk/do_pdf/index.php?cid=1117032841).
- Stolárik S., *Svedectvo bez slov*, Prvé vydanie, Košice 2008.
- *Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov*, Zákony I/2010.
- *Zákon č. 5/2004 Z. z. zo 4. decembra 2003 o službách zamestnanosti a zemne a doplnení niektorých zákonov*.
- [http://www.minedu.sk/data/USERDATA/DalsieVzdel/VDOC/2000\\_memorandum\\_o\\_celozivotnom\\_vzdelavani.pdf](http://www.minedu.sk/data/USERDATA/DalsieVzdel/VDOC/2000_memorandum_o_celozivotnom_vzdelavani.pdf).
- <http://www.edotacie.sk/1/0/50314/sekcia/narodny-strategicky-referencny-ramec/>.
- [http://www.kbs.sk/do\\_pdf/index.php?cid=1117030953](http://www.kbs.sk/do_pdf/index.php?cid=1117030953).
- [http://www.kbs.sk/do\\_pdf/index.php?cid=1117103084](http://www.kbs.sk/do_pdf/index.php?cid=1117103084).



# **Działalność kontrolna i nadzorcza Regionalnych Izb Obrachunkowych. Koncepcja, podstawy prawne, znaczenie, wnioski**

*Radosław Kamiński<sup>1</sup>*

Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO) na stałe wpisały się w system administracji publicznej w Polsce. Rola izb od momentu powołania, aż do czasów obecnych stale ewoluowała, przy czym ich znaczenie i wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego stale i konsekwentnie się zwiększały. Jaka jest ich aktualna pozycja ustrojowa i jakie czynniki stały się kluczowe dla ich ostatecznego modelu? Jaki charakter mają wykonywane przez RIO zadania, jakie są ich kompetencje i wreszcie jaką pełnią rolę w systemie finansów publicznych? Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na te pytania, a ponadto ma na celu przedstawienie znaczenia RIO w demokratycznym państwie prawnym.

Przywrócenie w Polsce ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>2</sup> samorządności na poziomie gminy, zapoczątkowało proces decentralizacji administracji publicznej i demokratyzację systemu politycznego III RP<sup>3</sup>. Tworzenie demokratycznego państwa prawnego wymagało dokonania fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej, a co za tym idzie klarownego podziału zadań pomiędzy administracją państwową i samorządową. W dalszej perspektywie czasowej rozwiązania te miały przyczynić się do podniesienia jakości służb publicznych i – co się z tym bezpośrednio wiąże – zapewnić lepsze warunki dla zaspokojenia potrzeb indywidualnych i zbiorowych obywateli poprzez sprawne, praworządne i efektywne wykonywanie zadań publicznych i budowę nowego systemu administracji publicznej, opartego na zasadzie pomocniczości i decen-

---

1. Dr Radosław Kamiński, adiunkt w Katedrze Procesów Społecznych Wydziału Humanistycznego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

2. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95; tekst jednolity: Dz.U. 1996 nr 13 poz. 74 z późn. zm.). Obecny tytuł ustawy – o samorządzie gminnym.

3. Należy w tym miejscu przypomnieć, że wybory do rad gmin przeprowadzone 27 maja 1990 r. były pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w krajach byłego „bloku wschodniego”.

tralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych. Ostatecznie zasady te stały się fundamentalnymi i konstytucyjnymi normami organizacji i ustroju państwa polskiego<sup>4</sup>.

Z uwagi na fakt przyznania samorządowi publicznych praw podmiotowych, mających swoje źródło m.in. w jego odrębności majątkowej samorządu, a także przekazanie gminom możliwości prowadzenia samodzielnej polityki finansowej oraz prawa występowaniu we własnym imieniu w obrocie prawnym<sup>5</sup>, powstała konieczność wprowadzenia systemu nadzoru nad działalnością organów samorządu. Nadzór ten całościowo ujęty został w rozdziale 10 ustawy o samorządzie terytorialnym, przy czym ustawodawca zastrzegł, że może on być pełniony wyłącznie według kryterium zgodności z prawem, a w zakresie zadań zleconych również na podstawie kryteriów: celowości, rzetelności i gospodarności<sup>6</sup>.

Ustawodawca ustanowił, że funkcje te pełnić będzie Regionalna Izba Obrachunkowa. Pomimo jednak, że została ona wskazana jako właściwy w sprawach budżetowych organ nadzoru<sup>7</sup>, to przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym (art. 90 ust. 2) dokładnie unormowany został wyłącznie stan prawny Prezesa Rady Ministrów oraz wojewody<sup>8</sup>. Tym samym ustawa o samorządzie terytorialnym *de facto* przedstawiła jedynie w żaden sposób niedoprecyzowaną koncepcję utworzenia odrębnego organu, uprawnionego do prowadzenia nadzoru nad gospodarką finansową samorządu<sup>9</sup>, zapowiadając przy tym, że sposób powoływania, organizacji oraz szczegółowych zasad działania regionalnych izb obrachunkowych, określone

---

4. Art. 15 ust 2 oraz art. 16 ust. Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483; zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 oraz Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946),

5. H. Łapińska, *Organizacja i finansowanie samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSFiP” 2011, s. 10, na: [http://www.wsfi.edu.pl/docs/2012\\_2013/arttykul\\_online/2011/Organizacja\\_i\\_finansowanie\\_samorządu\\_lokalnego.pdf](http://www.wsfi.edu.pl/docs/2012_2013/arttykul_online/2011/Organizacja_i_finansowanie_samorządu_lokalnego.pdf), dostęp: 12.02.1014r.

6. Art. 85 ustawy o samorządzie terytorialnym.

7. Art. 86 ustawy o samorządzie terytorialnym.

8. W odniesieniu do izby ustawodawca założył jedynie, że przedmiotowym zakresem nadzoru jej podlegającym, będą uchwała budżetowa oraz uchwała o nieudzielaniu absolutorium zarządowi gminy przez radę gminy. W efekcie działalność organów „usamorządowionych” gmin, które rozpoczęły swoją działalność w czerwcu 1990 r., przez 2,5 roku nie podlegała nadzorowi finansowemu sprawowanemu przez wyspecjalizowany organ.

9. Art. 62 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

zostaną w ustawie szczegółowej<sup>10</sup>. Przyszłość jednak pokazała, że w krótkiej perspektywie czasowej izby nie zostały powołane, a prace nad ustawą zostały zawieszono. Jako zasadniczy powód takiego stanu rzeczy należy wskazać brak jednolitej koncepcji funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego struktury ponadgminnej oraz przejętego modelu i zakresu decentralizacji administracji publicznej. Należy również pamiętać o tym, że wraz z rozpoczęciem transformacji oraz początkiem tranzycji ku demokracji, rzeczywisty problem polskiej administracji stanowiły centralizacja systemu oraz – w wielu kręgach politycznych – wysoki „naturalny” sprzeciw przed przekazaniem gminom (a w przyszłości wyższym jednostkom zasadniczego podziału terytorialnego państwa) kompetencji, które w znaczący sposób uniezależniałyby samorząd od administracji państwowej.

Według pierwotnej koncepcji, regionalna izba obrachunkowa miała być z jednej strony organem udzielającym bezpośredniej pomocy z zakresu obsługi prawnej, organizującej szkolenia oraz prowadzącej instruktaż dla pracowników samorządowych, z drugiej natomiast wyspecjalizowanym, względnie niezależnym organem państwowym, który byłby zobligowany do sprawowania działań nadzorczych względem jednostek samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. U podstaw tworzenia izb leżała tzw. zasada formalizacji nadzoru, czyli zasada ograniczająca sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym do kryterium legalności. W założeniu izby miały funkcjonować – podejmując decyzje i rozstrzygnięcia w konkretnych sprawach – na zasadach powściągliwości oraz proporcjonalności, stosując przede wszystkim środki nadzoru o charakterze naprawczym, a dopiero w dalszej kolejności o charakterze represyjnym. Zakładano, że członkowie kolegiów orzekających izb wywodzić się będą spośród członków środowisk samorządowych, co miało zapewnić większą wiarygodność dla nowo tworzonego organu. Ponieważ procedury budżetowe mają charakter stały i nieprzerwany, nadzór na sprawami budżetowymi sprawowany miał być w oparciu o zasadę ciągłości<sup>12</sup>. Z uwagi jednak na fakt, że istotną część każdego nadzoru w odniesieniu do spraw budżetowych stanowić miała prawna

---

10. Art. 63 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

11. J. Ślugocki, *Prawo administracyjne*, KANTOR, Zakamycze 2003, s. 467.

12. Zob. szerzej: K. Sikora, *Regionalna Izba Obrachunkowa*, [w:] B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszakiewicz (red.), *Administracja publiczna. Tom 3. Ustrój administracji samorządowej*, C.H. BECK, Warszawa 2012, s. 596.

możliwość ingerencji organu nadzorującego względem organu nadzorowanego, połączona z możliwością wydania wiążącej dyspozycji o zmianie działania, dla przyjęcia takiego modelu funkcjonowania izb nie było w początkowym okresie przyzwolenia i politycznej woli wprowadzenia takich rozstrzygnięć.

Znacząca rola samorządu terytorialnego w polskim systemie utrwalona została na mocy ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.<sup>13</sup> „Mała Konstytucja” podkreśliła niezależność i samodzielność gmin oraz fakt wykonywania przez samorząd istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, potwierdzając tym samym zmianę podejścia klasy politycznej do szeroko pojętej samorządności<sup>14</sup>. Problematyka regionalnych izb obrachunkowych, ich kompetencji, sposobu powoływania, organizacji oraz umiejscowienia w systemie administracyjnym państwa, stały się przedmiotem dyskusji na poziomie parlamentarnym i pozaparlamentarnym. Jak zauważa A. Skibiński, *na kanwie dyskusji nad kształtem ustrojowym organu nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym powstał problem, w jakie kompetencje wyposażać taką instytucję, aby jej działalność nie naruszała samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*<sup>15</sup>. Podstawę dla przyjętych rozwiązań stanowić mogły rozwiązania funkcjonujące w innych państwach europejskich oraz liczne prace polskich autorów (T. Bigo, S. Kasznica, J. Panejko, T. Wasiutyński), będące efektem prowadzonych badań nad samorządem terytorialnym w okresie międzywojennym.

Doktryna wskazuje, że nadzór finansowy jest bezpośrednio powiązany z budżetem, a samorząd – choć suwerenny, samodzielny i chroniony sądownie – stanowić wyodrębnioną część administracji publicznej, wykonuje zadania publiczne na poziomie lokalnym i/lub regionalnym, wykorzystując na ten cel środki publiczne, w znacznym stopniu pochodzące bezpośrednio z budżetu państwa, bądź ustawowo przez państwo przekazane. Ponieważ – zgodnie z państwową teorią samorządu – to państwo określa zakres przyznanej samorządowi samodzielności oraz

---

13. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

14. Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach...

15. Zob.: A. Skibiński, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru. 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Poznań, s. 221-223.

zakres powierzonych mu zadań i kompetencji, musi istnieć granica, w ramach której zakres przedmiotowy działań samorządu jest ściśle określony i nie może być przekroczony. W tym celu jednak ustawodawca ustanawia nadzór państwa nad organami samorządu<sup>16</sup>.

*W Europie – zauważa A. Skibiński – w każdym przypadku ten typ nadzoru realizuje system wyspecjalizowanych organów. System ten tworzą księgowi wspólnot terytorialnych, regionalne izby obrachunkowe oraz reprezentanci państwa w regionach i departamentach. W ramach nadzoru sprawowanego przez izby, mające charakter izb regionalnych, sądów administracyjno-finansowych, czy też zrzeczeń audytorskich wyposażonych w uprawnienia specjalne przez państwo – wskazuje się na jednolite aspekty realizowania nadzoru nad samorządem. Nadzór realizowany jest zazwyczaj i dostrzegany poprzez kryterium prawnych środków działania. Można tu wskazać na środki o charakterze informacyjnym, szkoleniowym, jurysdykcyjnym, finansowym, pomocniczym, ostrzegawczym czy represyjnym<sup>17</sup>.*

Pierwszy projekt ustawy dotyczący powołania organu nadzoru złożony został przez grupę posłów 27 lipca 1990 r.<sup>18</sup> Zakładał on ujednoczenie zasad dotyczących przeprowadzania kontroli przez mające zostać powołane izby obrachunkowe oraz Najwyższą Izbę Kontroli. Izby obrachunkowe miały być zobligowane do przeprowadzania kontroli gospodarki finansowej oraz majątkowej gmin, ich związków, komunalnych osób prawnych oraz badania zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Projekt zakładał również możliwość sprawdzania rozliczeń finansowych między gminami i ich związkami, jak również organów administracji skarbowej obejmujących przekazywanie podatków, dotacji czy subwencji. Rząd T. Mazowieckiego (a bardziej precyzyjnie Ministerstwo Finansów), również przedłożył projekt regulacji prawnych dotyczący regionalnych izb obrachunkowych. Projekt ten przedstawiał propozycje regulacji kwestii funkcjonowania izb oraz zasady sub-

---

16. J. Panejko, *Geneza samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 81.

17. A. Skibiński, *Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka*, „Studia Lubuskie” nr 4, Wydawnictwo PWSZ, Sulechów 2008, s. 162-163.

18. Był to *Projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i Regionalnych Izbach Obrachunkowych*, druk sejmowy nr 492. Projekt skierowany został 16 października 1990 r. do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Komisji Ustawodawczej.

wencjonowania, warunki zaciągania pożyczek oraz emisji obligacji przez gminy<sup>19</sup>. Odniesienia do tych propozycji można odnaleźć m.in. w projekcie ustawy oraz uchwalonej ustawie o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>20</sup>. W rządowym projekcie ustawy znalazł się także rozdział poświęcony regionalnym izmom obrachunkowym, jednak nie przeszedł on ostatecznie w toku procedury ustawodawczej. W tym miejscu zwrócić również należy uwagę na fakt, że autorzy projektu byli niekonsekwentni w stosowaniu terminów „kontrola” i „nadzór”, co jednoznacznie może świadczyć z jednej strony o sporym uchybieniu lub pobieżnym albo niewłaściwym podejściu do przedmiotowego zagadnienia. Kolejną kwestią budzącą spore wątpliwości, przede wszystkim z punktu widzenia ochrony samodzielności gminy oraz decentralizacji systemu – był zamiar podporządkowania jej Ministrowi Finansów. Ostatecznie jednak prace zarówno nad poselskim projektem ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i Regionalnych Izbach Obrachunkowych, jak i projekcie rządowym, w okresie funkcjonowania Sejmu X kadencji nie zostały doprowadzone do końca.

Kolejne projekty regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych ukazały się w połowie 1991 r. Występujący z inicjatywą ustawodawczą Senat RP miał do dyspozycji dwa projekty ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych autorstwa: prof. Karola Podgórskiego i prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej. Pierwszy z nich określał Regionalną Izbę Obrachunkową jako specjalny organ samorządu uprawniony do realizacji kontroli gospodarki finansowej i dokonywał podziału funkcji kontrolnych mających być wykonywanych przez izbę. Projekt drugi natomiast ostatecznie posłużył jako baza dla finalnych rozwiązań kwestii nadzoru finansowego nad samorządem. Projekt ten zakładał powołanie izb koncepcyjnie wzorowanych na francuskich *Chambres régionales des*

19. Ostatecznie kwestie te rozstrzygnęła ustawa (odpowiednio: art. 10-21, art. 22-23 i art. 24 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 89 poz. 518).

20. W tym miejscu podkreślić należy fakt, że przez ponad 6 miesięcy samorządy funkcjonowały w oparciu o nieujednoliczone przepisy i zostały one w pierwszym półroczu swojej działalności uwikłane w szereg przepisów odnoszących się do byłych wojewódzkich, miejskich, gminnych rad narodowych. Takie rozwiązanie nie było najszcześniejsze tym bardziej, że w wyniku jego zastosowania nastąpiło znaczne rozluźnienie rygorów finansowych. Zob.: A. Miszczyk, *Ekonomiczne podstawy demokracji lokalnej w Polsce*, Annales UMCS, vol. I, 14, 1994, s. 188, za: Z. Gilowska, *Podstawowe problemy finansów gmin*, „Zeszyty Samorządowe” nr 7, 1991, s. 10.

*comptes (CRC)*, będących odrębnym organem nadzoru w sprawach dotyczących nadzoru finansowego<sup>21</sup>. Stało się tak ponieważ – jak słusznie zauważa A. Skibiński – *francuskie regionalne izby obrachunkowe stanowiły przejaw powrotu do idei decentralizacji państwa. (...) Był to model najbardziej właściwy do implementacji na grunt polski, bowiem model ten stworzony był dla państwa unitarnego. W modelu tym izbom przysługuje status organów państwowych finansowanych z budżetu państwa*<sup>22</sup>. W uzupełnieniu należy dodać, że francuskie izby zajmują się przede wszystkim kwestiami związanymi z prawidłowym uchwaleniem budżetów korporacji samorządowych, sprawowaniem kontroli rachunków związków terytorialnych oraz analizą budżetów gmin ze względu na ich zgodność z prawem. Z uwagi na przyznane im kompetencje, w ramach środków nadzoru, mają możliwość przedstawienia propozycji budżetu oraz przedstawienia niezbędnych środków dla przywrócenia równowagi budżetowej<sup>23</sup>. Pomimo jednak niezaprzecznego faktu, że model francuski stanowił podstawę podjętych prac nad kształtem i rolą systemową regionalnych izb obrachunkowych w Polsce, to należy podkreślić, że proponowane przez autorów rozwiązania miały charakter oryginalny, by nie powiedzieć unikatowy i nie stanowiły wprost implementacji rozwiązań francuskich. Mechaniczne odtworzenie modelu francuskiego w praktyce w polskich warunkach nie było możliwe, ponieważ model francuski był już w pełni ukształtowany, miał bogate – sięgające okresu napoleońskiego – tradycje, a jego dopełnienie stanowił szczebel centralny z powołaną w 1807 r. Cour des Comptes (Izbą Obrachunkową Francji, określaną również mianem Trybunału Obrachunkowego)<sup>24</sup>. Samorząd

21. Zob.: *Chambres régionales des comptes (CRC)*, na: <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC>, dostęp: 10.04.2015r.

22. A. Skibiński, *Regionalne Izby...*, s. 164.

23. W modelu francuskim, izby posiadają również możliwość zajęcia stanowiska i odniesienia się do kwestii związanych z kontrolą zarządzania w związkach lokalnych. *Chambres régionales des comptes* działają zgodnie z zasadą kolegiałności, a ich członkowie są urzędnikami państwowymi. Z uwagi na fakt, że nie posiadają osobowości prawnej, w przypadku powstałego sporu (kompetencyjnego lub sądowego) reprezentowane są przez Ministra Gospodarki i Finansów.

24. Należy w tym miejscu dodać, że na właśnie postawie założeń ustrojowych, ustanowionych przez Napoleona Bonaparte, na mocy Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. utworzona została Główna Izba Obrachunkowa (GIO), która funkcjonowała do 1815 r. Jej kontynuacją była Najwyższa Izba Obrachunkowa (do roku 1821 Izba Obrachunkowa), której działalność zakończyła się wraz z istnieniem Rady Administracyjnej w 1867 r.

w Polsce dopiero się tak naprawdę formował i miał charakter jednoszczeblowy. Pomimo prowadzonych i zaawansowanych prac nad samorządnością terytorialną w Polsce (M. Kulesza, J. Stepien, J. Regulski) trudno było określić kiedy i ile zostanie utworzonych kolejnych szczebli samorządu oraz jaki będzie ich obszar terytorialny, a także zakres kompetencji. Z drugiej strony Polska – o czym wspomniano już wyżej – nie miała większych doświadczeń odnośnie nadzoru nad samorządem w ramach zdecentralizowanej struktury administracyjnej państwa<sup>25</sup>. Ponadto poważną przeszkodę stanowiły koszty, brak wyspecjalizowanych kadr oraz brak ostatecznej wizji kształtu i kompetencji izb<sup>26</sup>.

Po zakończeniu prac nad projektem w Senacie, w marcu 1992 r. przekazany on został do Sejmu, po czym 23 kwietnia 1992 r. trafił do prac w Komisji Samorządu Terytorialnego, Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Komisji Ustawodawczej. Po przyjęciu na wspólnym posiedzeniu Komisji 10 września 1992 r., projekt ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych skierowany został ponownie pod obrady Sejmu, które odbyły się 2 i 3 października. Ostatecznie Sejm I kadencji przyjął ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych (u.r.i.o.) 7 października 1992 r.<sup>27</sup> Regionalne izby obrachunkowe rozpoczęły swoją działalność po wejściu w życie przedmiotowej ustawy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 9 grudnia 1992 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb i trybu postępowania<sup>28</sup>, tj. z dniem 1 stycznia 1993 r.<sup>29</sup> Zgodnie z ustawą izby – w liczbie siedemnastu – powołane zostały do

---

25. Doświadczenia okresu międzywojennego – pomimo cennego i niepodważalnego dorobku naukowego – nie były (i nie mogły być) wykorzystane, ponieważ ustrój II RP ze względu na różne uwarunkowania, w sposób znaczący różnił się od idei samorządowej, która miała mieć zastosowanie w warunkach III RP.

26. Zob. również: M. Paciorek, *Na wzór francuski*, „Wspólnota” 20.12.2012, na: [http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=18329&cHash=a7ffa0e4c6820a7d17a91642135c6d8b](http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=18329&cHash=a7ffa0e4c6820a7d17a91642135c6d8b), dostęp: 11.05.2015r.

27. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 1992 nr 85 poz. 428; tekst jedn.: Dz.U. 2012 poz. 1113).

28. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 grudnia 1992 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb i trybu postępowania (Dz.U. 1992 Nr 94 poz. 463).

29. Do czasu ich powołania nadzór nad sprawami finansowymi sprawował wojewoda.



kontroli gospodarki finansowej gmin, związków międzygminnych, innych komunalnych osób prawnych i sejmików samorządowych<sup>30</sup>. Na mocy tej ustawy stały się one organami nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych i zobowiązane zostały do prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie spraw budżetowych (art. 1). Tym samym RIO weszły w skład szerokiego aparatu kontroli i nadzoru sprawowanego przez państwo, stając się instytucją wyspecjalizowaną w zakresie finansów reaktywowanego terytorialnego i – obok kontroli obywatelskiej – głównym ogniwem systemu kontroli zewnętrznej<sup>31</sup>. Zastosowane w ustawie rozwiązania, uznane zostały za nowatorskie, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Stało się tak przede wszystkim ze względu na fakt, że ustawodawca odstąpił od powszechnie stosowanego podziału na organ nadzoru i organ kontroli, łącząc w tym przypadku obie te funkcje w obrębie jednego organu administracji państwowej<sup>32</sup>.

Zakres kompetencji izb, ich rola systemowa oraz sposób sprawowania kontroli i nadzoru ewoluowały w czasie wraz z rosnącą rolą samorządu terytorialnego, otrzymującego coraz szersze zadania z zakresu administracji publicznej, a co za tym idzie, zarządzającego stale zwiększającymi się środkami finansowymi. O tej „postępowej reorientacji” świadczą przede wszystkim:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane gminom o statucie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania<sup>33</sup>,
- ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>34</sup>,

---

30. Od 1 stycznia 1999 r. funkcjonuje 16 izb.

31. Zob. również: Zob. J. Borkowski, *Podmioty administracji publicznej, a przemiany ustrojowe – Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. E. Ochendowskiego*, Dom Organizatora, Toruń 2003, s. 57-58

32. Zob.: R. Szałowski, *Zarys ustroju administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo WSHE w Łodzi, Łódź 2008, s. 108.

33. Dz.U. 1993 nr 65 poz. 309.

34. Dz.U. 1995 nr 141 poz. 692.

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego<sup>35</sup>,
- uchwalenie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>36</sup>

Najistotniejsze zmiany w funkcjonowaniu samorządu oraz izb obrachunkowych są pochodną przejścia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która została przez Polskę ratyfikowana – po przystąpieniu do Rady Europy – w całości oraz Konstytucji RP, zapewniającej decentralizację administracji publicznej (art. 15 ust. 1) oraz wprowadzającej zasadę pomocniczości (Preambuła). Zapisy Konstytucji i Karty ostatecznie przesądziły o decentralizacji administracji oraz finansów publicznych, których zasadniczym celem miało być podniesienie społecznej i ekonomicznej efektywności całego sektora publicznego. Na mocy Ustawy Zasadniczej izby – obok Prezesa Rady Ministrów i wojewody – stały się ostatecznie państwowymi organami kontroli i nadzoru, nad samorządem terytorialnym, z przypisaną jurysdykcją względem wszystkich spraw finansowych (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Konsekwencją tego zapisu było rozszerzenie podmiotowego zakresu kontroli oraz wprowadzenie prawa do kontroli zamówień publicznych przez RIO, co nastąpiło na mocy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin<sup>37</sup>.

Samo zwiększenie podmiotowego zakresu kontroli i nadzoru sprawowanego przez izby jest bezpośrednio powiązane z wejściem w życie reformy administracyjnej państwa i utworzeniem nowych i licznych jednostek samorządowych. Zmiany w strukturze administracyjnej spowodowały, że regionalne izby obrachunkowe uległy znacznym przeobrażeniom i uzyskały szersze kompetencje<sup>38</sup>. Utworzenie samorządu na szczeblu powiatu i województwa oznaczało automatyczne rozszerze-

---

35. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).

36. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

37. Art. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin (Dz.U. 1997 nr 113 poz. 734).

38. Aktualnie kwestie organizacyjne reguluje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. 2004 nr 167 poz. 1747).

nie zasięgu kompetencyjnego izb. Nastąpiło to na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>39</sup>.

Aktualnie szczegółowe zasady funkcjonowania izb określają: ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>40</sup> oraz rozporządzenie określające siedziby izb, zasięg terytorialny ich działania, siedziby zespołów zamiejscowych, szczegółową organizację izb, liczbę członków kolegium w każdej z nich i tryb postępowania w sprawach określonych w ustawie<sup>41</sup>.

Ustawodawca dokonał podziału sprawowanego nadzoru ze względu na zakres szczególnie (sprawowany przez RIO) i zakres ogólny (sprawowany przez wojewodę).

Zgodnie z obowiązującą ustawą, regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>42</sup>.

Od wejścia w życie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>43</sup>, funkcjonuje szesnaście regionalnych izb obrachunkowych, których zasięg terytorialny jest zbieżny z terenem województwa. Wszystkie regionalne izby obrachunkowe tworzą Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, w której skład wchodzi prezesi poszczególnych izb oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb<sup>44</sup>.

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli

---

39. Dz.U. 1998 nr 160 poz. 1062.

40. Z uwagi na liczne nowelizacje, ustawa posiada tekst jednolity (Dz.U. 2012 poz. 1113).

41. Dz.U. 2004 nr 167 poz. 1747.

42. Art. 1 ust. 1 i 2 u.r.i.o. Ustawa reguluje również strukturę organizacyjną oraz kompetencje kontrolne i nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych.

43. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603).

44. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych działa na podstawie art. 25a u.r.i.o. Zob. szerzej: T. Dobek, *Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych*, [w:] B. Cybulski, S. Srocki (red.), *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003*, Wrocław 2003.

gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Przedmiotowy zakres nadzoru, jaki sprawują izby, określony został w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. W zakresie działalności nadzorczej, właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- budżetu i jego zmian;
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa;
- absolutorium;
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian<sup>45</sup>.

Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego jest nadzorem prawnym, ponieważ izby sprawują go w oparciu o kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

Izby są państwowymi jednostkami budżetowymi nad którymi nadzór – na podstawie kryterium zgodności z prawem – sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej, który – w przypadku powtarzającego się naruszenia przez izbę prawa – może wnioskować do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie kolegium izby, co jest równoznaczne z odwołaniem prezesa i zastępcy prezesa izby<sup>46</sup>.

Kontroli gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów ustawowo objętych nadzorem, jest prowadzona przez izby na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. W przypadku jednak wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, kontrola gospodarki finansowej dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodar-

---

45. Art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

46. Art. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

ności<sup>47</sup>. Regionalne izby obrachunkowe zobowiązane są również – co najmniej raz na cztery lata – do przeprowadzenia kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto – na wniosek jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków – mogą przeprowadzać kontrolę samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów – na wniosek organów administracji rządowej, agencji lub funduszy celowych w przypadku przekazania środków publicznych na rzecz tych podmiotów (art. 7 u.r.i.o.).

Szczególnym uprawnieniem regionalnej izby obrachunkowej jest ustalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 stycznia roku budżetowego. W takim przypadku izba zobowiązana jest ustalić budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych<sup>48</sup>. Izba ustala również budżet w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych, jeśli jednostka samorządu terytorialnego uchwalając go nie dostosuje się do zasad określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych<sup>49</sup>.

RIO – podobnie jak wojewoda w zakresie pozostałych uchwał – mają prawo wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w postaci stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w tej sprawie, uzna ją za nieważną w całości lub w części, zobowiązana jest wskazać nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. W przypadku gdy w wyznaczonym terminie nieprawidłowości nie zostaną usunięte, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby

---

47. Art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

48. Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

49. Art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

(art. 12 u.r.i.o.). Uchwała ustanowiona przez kolegium izby podlega wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Prawo złożenia zaskarżenia posiada wyłącznie organ, którego rozstrzygnięcie aktu dotyczy. Prawny skutek następuje w chwili doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia z mocy prawa wstrzymuje ich wykonanie z zakresie objętym stwierdzeniem. Wszczynając postępowanie sąd administracyjny pierwszej instancji może zdecydować o wstrzymaniu wykonalności rozstrzygnięcia.

Ponadto – zgodnie z art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – do ich zadań należy:

- wydawanie, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych;
- wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego;
- wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze;
- wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami;
- wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium;
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami;
- rozpatrywanie innych spraw określonych w odrębnych ustawach;
- udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych;
- wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych;

- wydawanie opinii o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Poza wyżej wymienionymi zadaniami regionalne izby obrachunkowe opracowują raporty, analizy i opinie w sprawach określonych ustawami, a w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową, która może być prowadzona odpłatnie<sup>50</sup>. Regionalne izby obrachunkowe kontrolują również pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnie sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej<sup>51</sup>.

Prowadzona przez regionalne izby obrachunkowe kontrola ma charakter oficjalny<sup>52</sup> i z założenia powinna być aktywna, efektywna i bezstronna. O jej zakresie i terminie rozpoczęcia powiadamia kierownika jednostki kontrolowanej i/lub właściwy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego – nie później niż na 7 dni przed jej rozpoczęciem – prezes izby lub osoba przez niego upoważniona. Jednostka kontrolowana obowiązany jest zapewnić wszelkie niezbędne warunki do sprawnego przeprowadzenia kontroli<sup>53</sup>.

Zgodnie z art. 9 u.r.i.o z przeprowadzonej kontroli sporządzany jest protokół. Na podstawie wyników kontroli regionalna izba obrachunkowa – nie później niż w terminie 60 dni od dnia podpisania protokołu kontroli – kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, w którym wskazuje źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. Kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia zawiadomić izbę o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków

---

50. Art. 1 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

51. Art. 9a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Informację o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych prezes izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków.

52. Rozpoczynając postępowanie kontrolne, RIO zobowiązana jest powiadomić jednostkę kontrolowaną, wskazując termin oraz zakres kontroli. Powiadomienie musi być złożone nie później niż na 7 dni przed jej planowanym rozpoczęciem. Zob. również: P. Gryśka, A. Jakubowski, M. Kuźma, *Kontrole zewnętrzne w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 5.

53. Zob. szerzej: A. Borodo, *Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 293.

zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zastrzeżenie to musi być złożone w ciągu 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby. Aby zastrzeżenie mogło być zgłoszone, wystarczy jedynie zarzut naruszenia prawa wskutek błędnej jego wykładni lub przez niewłaściwe zastosowanie. O jego zasadności rozstrzyga kolegium RIO w terminie 30 dni od wniesienia zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych<sup>54</sup>.

Szczególną uwagę należy w tym miejscu zwrócić na kwestię zobowiązania przez ustawodawcę RIO (art. 13 pkt 1 u.r.i.o.) do wydawania opinii o możliwości spłaty planowanych do zaciągnięcia zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu kredytu, pożyczki lub wyemitowanych papierów wartościowych. Są one wydawane na wniosek właściwej jednostki, a odnoszą się one bezpośrednio do problematyki długi jednostek samorządowych<sup>55</sup>.

Podsumowując – z perspektywy ponad dwóch dekad – stwierdzić należy, że rozpoczęty ustawą o samorządzie terytorialnym proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce i przekazanie do 1999 r. samorządom znacznej części władzy publicznej, której sprawowanie wymagało podejmowania specyficznych działań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zapewnienia koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej, stały się główną przyczyną powołania wyspecjalizowanego organu nadzoru finansowego, jakim ostatecznie stały się regionalne izby obrachunkowe. Dziś są one ważnym elementem administracji publicznej, stabilizującym system i zapewniającym wykonywanie powierzonych przez ustawy jednostkom samorządu terytorialnego zadań.

Analizując działalność regionalnych izb obrachunkowych podkreślić należy, że zasadniczo mają one do spełnienia podwójną rolę. Z jednej strony są organem kontrolnym i nadzorczym, którego zasadniczym celem jest przeciwdziałanie sytuacjom, które są niezgodne z prawem lub też – w ostatecznej sytuacji – podejmowanie rozstrzygnięć wiążących. Z drugiej natomiast strony ich działalność sprowadza się do podejmowania swego rodzaju działań o charakterze zapobiegawczo-prewencyjnym, głównie z zakresu wykonywania szkoleń, instruktażu, opiniowania. Działalność

---

54. Uchwała kolegium izby zapada większością głosów i nie podlega ona skardze do sądu administracyjnego.

55. Zob. szerzej: M. Tyniewicz, *Praktyczne problemy opiniowania przez regionalne izby obrachunkowe możliwości spłaty zobowiązań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 2 (2), Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2014.



RIO przyczynia się do ochrony niezależności decyzyjnej samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach administracyjnych oraz finansowych, a przede wszystkim zapewnia samorządowi terytorialnemu bezpieczeństwo przed sytuacjami działania *contra legem* poprzez nieuprawnione decyzje swoich organów. Tym samym należy wyraźnie pokreślić, że funkcjonowanie takiego wyspecjalizowanego organu nadzoru jest najlepszym gwarantem stałego i właściwego monitorowania działalności jednostek samorządu terytorialnego i gwarantem utrzymania stabilności finansów publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym, co w bezpośredni sposób przekłada się na lepsze i efektywniejsze wykonywanie zadań publicznych oraz zwiększenie sprawności funkcjonowania zdecentralizowanej administracji publicznej<sup>56</sup>.

## Streszczenie

### **Działalność kontrolna i nadzorcza Regionalnych Izb Obrachunkowych. Koncepcja, podstawy prawne, znaczenie, wnioski**

Regionalna izba kontroli jest organem kontrolnym i nadzorczym nad jednostkami samorządu terytorialnego, posiadającym szeroki zakres kompetencji podmiotowych i przedmiotowych. RIO zaczęły funkcjonować w polskim systemie administracyjnym od początku 1993 r. i stały się niezwykle istotnym jego elementem, stabilizującym i zapewniającym zgodne z prawem funkcjonowanie jednostek samorządowych. Artykuł omawia i charakteryzuje instytucję izby obrachunkowe. Przedstawia jej koncepcję, podstawy prawne, kompetencje i zadania.

**Słowa kluczowe:** Regionalne Izby Obrachunkowe; gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego; budżety jednostek samorządu terytorialnego; kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym, administracja publiczna.

---

56. Potwierdza to raport Najwyższej Izby Kontroli który stwierdza, że RIO właściwie i zgodnie z prawem oraz obecnymi ustawowymi zasadami sprawdzają zadłużenie samorządów. Należy jednak podkreślić, że raport wskazuje także na fakt, że izby w praktyce nie dysponują odpowiednimi instrumentami do skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu się samorządów. Zob. szerzej: *Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, Raport Najwyższej Izby Kontroli, LBI-4101-025/2014.

## Summary

### **Supervisory activity of Regional Accounting Chambers. Concept, legal bases, meaning, conclusions**

Regional Accounting Chamber is a supervisory authority controlling local government units, it has a vast range of subject-specific competencies. Regional Accounting Chamber is functioning in Polish administrative system since the beginning of 1993. It has become its crucial element, bringing stability and ensuring lawful functioning of government units. This article discusses and characterizes the Regional Accounting Chamber. It presents its concept, legal bases, terms of reference and tasks.

**Keywords:** Regional Accounting Chamber; financial economy of local government units; budgets of local government units; supervision over local government; public administration.

## Bibliografia

- Borkowski J., *Podmioty administracji publicznej, a przemiany ustrojowe – Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. E. Ochendowskiego*, Dom Organizatora, Toruń 2003.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- *Chambres régionales des comptes (CRC)*, na: <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC>, dostęp: 10.04.2015r.
- Dobek T., *Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych*, [w:] B. Cybulski, S. Srocki (red.), *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003*, Wrocław 2003.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).
- Gryska P., Jakubowski A., Kuźma M., *Kontrolne zewnętrzne w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483; zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 oraz Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946).

- Łapińska H., *Organizacja i finansowanie samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSFiP” 2011, s. 10, na: [http://www.wsfi.edu.pl/docs/2012\\_2013/arttykul\\_online/2011/Organizacja\\_i\\_finansowanie\\_samorządu\\_lokalnego.pdf](http://www.wsfi.edu.pl/docs/2012_2013/arttykul_online/2011/Organizacja_i_finansowanie_samorządu_lokalnego.pdf), dostęp: 12.02.2014r.
- Miszczuk A., *Ekonomiczne podstawy demokracji lokalnej w Polsce*, Annales UMCS, vol. I, 14, 1994, s. 188, za: Z. Gilowska, *Podstawowe problemy finansów gmin*, „Zeszyty Samorządowe” 1991, nr 7.
- Paciorek M., *Na wzór francuski*, „Wspólnota” 20.12.2012, na: [http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=18329&cHash=a7ffa0e4c6820a7d17a91642135c6d8b](http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=18329&cHash=a7ffa0e4c6820a7d17a91642135c6d8b), dostęp: 11.05.2015r.
- Panejko J., *Geneza samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i Regionalnych Izbach Obrachunkowych, druk sejmowy nr 492 z 1990 r.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95; tekst jednolity: Dz.U. 1996 nr 13 poz. 74 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 89 poz. 518).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 1992 nr 85 poz. 428; tekst jedn.: Dz.U. 2012 poz. 1113).
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. 1995 nr 141 poz. 692).
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin (Dz.U. 1997 nr 113 poz. 734).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 1998 nr 160 poz. 1062).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 grudnia 1992 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb i trybu postępowania (Dz.U. 1992 Nr 94 poz. 463).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. 2004 nr 167 poz. 1747).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane gminom o statucie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. 1993 nr 65 poz. 309).
- Sikora K., *Regionalna Izba Obrachunkowa*, [w:] B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna. Tom 3. Ustrój administracji samorządowej*, C.H. BECK, Warszawa 2012.
- Skibiński A., *Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka*, „Studia Lubuskie” nr 4, Wydawnictwo PWSZ, Sulechów 2008.
- Skibiński A., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru. 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Poznań 2007.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne*, KANTOR, Zakamycze 2003.
- Szałowski R., *Zarys ustroju administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo WSHE w Łodzi, Łódź 2008.
- Tyniewicki M., *Praktyczne problemy opiniowania przez regionalne izby obrachunkowe możliwości spłaty zobowiązań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 2 (2), Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2014.
- *Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, Raport Najwyższej Izby Kontroli, LBI-4101-025/2014.

# Miejsce ochotniczych straży pożarnych w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym

Jacek Cheda<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Odwiecznym problemem ludzkości były i są pożary oraz inne klęski żywiołowe. Przeciwdziałanie zagrożeniom oraz usuwanie ich skutków, to działania, które wymagają stworzenia systemu ratowniczego. Tworzenie tego typu systemów ma w Polsce bardzo bogate tradycje. Początkowo problemy ochrony przeciwpożarowej były rozwiązywane na szczeblu lokalnym. Władze centralne zaczęły ingerować w kwestie ochrony przeciwpożarowej dopiero w XVIII w.<sup>2</sup> W okresie rozbiorów państwa zaborcze tworzyły jednostki straży pożarnej, aby zapobiegały pożarom. Dalszy rozwój ochrony przeciwpożarowej nastąpił po I wojnie światowej, już w odrodzonej Polsce. Po odzyskaniu niepodległości udało się scalić wszystkie jednostki straży pożarnych funkcjonujące w dawnych zaborach. Miało to miejsce podczas zjazdu delegatów straży pożarnych, który odbył się w dniach 8-9 września 1921 r. w Warszawie. Podczas obrad uchwalono statut, który został zatwierdzony w dniu 4 października 1921 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i dzięki temu stanowił on podstawę prawną związku. Jego oficjalna nazwa brzmiała: Główny Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Terenem jego działalności było całe państwo, a siedzibą władz naczelnych Warszawa<sup>3</sup>. Powstała wówczas rozbudowana struktura organizacyjna jednostek straży pożarnej o charakterze państwowym. Istotną rolę w niej odgrywały Wojewódzkie Związki Straży Pożarnych. Rada i Zarząd Związku Wojewódzkiego, prowadząc prace organizacyjne straży na danym terenie, miały za zadanie czuwać nad stanem materialnym i zawodowym istniejących straży, organizować nowe placówki strażackie oraz popularyzować

---

1. Dr Jacek Cheda, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

2. K. Wójtowicz, *Organizacja i funkcjonowanie PSP w Polsce*, Warszawa 2012, s. 10.

3. J. R. Szaflik, *Dzieje ochotniczej straży pożarnych*, Warszawa 1985, s. 225.

wśród szerokich mas społeczeństwa wiedzę o ochronie przeciwpożarowej. Obie te instancje były rzecznikami strażactwa wobec władz wojewódzkich i państwowych<sup>4</sup>.

Znaczącą rolę ochrona przeciwpożarowa odegrała w czasie II wojny światowej oraz po jej zakończeniu. W 1950 r. Sejm uchwalił ustawę z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>5</sup>, w której powołano fachowe organy ochrony przeciwpożarowej, a mianowicie Komendę Główną Straży Pożarnych, komendy wojewódzkie, powiatowe oraz miejskie. Powstał w ten sposób samodzielny pion organizacyjny o charakterze operacyjnym, podległy ministrowi administracji publicznej, mający uprawnienia do dysponowania wszystkimi strażami pożarnymi, a mianowicie zawodowymi, terenowymi i zakładowymi oraz ochotniczymi. Te rozwiązania świadczyły o centralizacji struktury organizacyjnej całego systemu przeciwpożarowego funkcjonującego w Polsce Ludowej<sup>6</sup>. Kolejna zmiana nastąpiła w 1975 r. Wówczas, zgodnie z ustawą z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>7</sup>, koordynatorem straży pożarnych został Minister Spraw Wewnętrznych. Jego działalność wspierały rady narodowe, a także terenowe organy administracji.

Obecnie istniejący model ochrony przeciwpożarowej zbudowany został na początku lat 90. poprzedniego stulecia. Wówczas to uchwalono ustawy: ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>8</sup> oraz ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>9</sup>. W pierwszej z w/w ustaw określony został zakres przedmiotowy ochrony przeciwpożarowej, w drugiej doprecyzowany został katalog podmiotów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpożarową. W myśl art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ochrona ta polega na: realizacji przed-

---

4. B. Pacholski, *Organizacja strażactwa w Polsce*, [w:] B. Pacholski, *Spoleczeństwo – Strażakowi. Jednodniówka*, Warszawa 1924, s. 21-22.

5. Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. nr 6, poz. 52 z późniejszymi zmianami.

6. [http://www.strazlublin.pl?co=historia\\_\\_1&menu=1](http://www.strazlublin.pl?co=historia__1&menu=1), pobrano 15.04.2015 r.

7. Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. nr 20, poz. 106 z późniejszymi zmianami.

8. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jednolity, Dz. U. z 2009 r. nr 178, poz. 1380 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o ochronie przeciwpożarowej.

9. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jednolity, Dz. U. z 2009 r. nr 12, poz. 68 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o PSP.

siewzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową albo innym miejscowym zagrożeniem poprzez zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej czy innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, prowadzenie działań ratowniczych. Warto zauważyć, że tak rozumiana ochrona przeciwpożarowa wykracza poza realizację przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem. Obejmuje także swoim zasięgiem przeciwdziałanie klęskom żywiołowym (np. awariom przemysłowym) lub innym miejscowym zagrożeniom (np. katastrofom w ruchu drogowym). Ochrona przeciwpożarowa to przede wszystkim zadanie Państwowej Straży Pożarnej (dalej w skrócie: PSP). Wynika to z treści art. 1 ust 1 ustawy o PSP, w myśl którego, PSP to: zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Zatem PSP to zorganizowana formacja, której zadaniami są przede wszystkim prewencja oraz walka z pożarami<sup>10</sup>.

Jednak przedstawiony powyżej, bardzo szeroki zakres ochrony przeciwpożarowej, wymaga podejmowania działań o bardzo różnym charakterze, często wykraczającym poza zakres działania PSP. Dlatego koniecznym było stworzenie systemu, który umożliwiałby realizację działań wchodzących w obszar ochrony przeciwpożarowej. Dlatego też w 1991 r. powstał, a od 1995 r. zaczął w Polsce funkcjonować, zorganizowany przez PSP, na podstawie nieobowiązującego już art. 127 ustawy o PSP, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (dalej w skrócie: KSRG) .

## Istota i organizacja Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

Podstawowym celem utworzenia KSRG miała być ochrona życia, zdrowia oraz mienia podczas walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, a także toku ratownictwa technicznego i chemicznego. Funkcje związane z ratownictwem ekologicznym oraz medycznym zaczęły być pełnione przez KSRG od 1997 r.<sup>11</sup> KSRG

---

10. K. Kwapisz-Krygiel, *Komentarz. Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej*, Warszawa 2014, s. 16.

11. K. Kwapisz-Krygiel, *Komentarz...*, s. 9.

tworzony jest na trzech poziomach. Na poziomie samorządowym oraz ogólnokrajowym określone są zadania KSRG, które są koordynowane, kontrolowane i kierowane – w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska – odpowiednio przez Komendanta Głównego PSP, wojewodę lub starostę. Zadania te wykonywane są przez wojewodę i starostę przy pomocy, odpowiednio wojewódzkiego i powiatowego, zespołu zarządzania kryzysowego. Zwierzchnictwo ogólne, szczególnego rodzaju, sprawowane przez wojewodę i starostę, w stosunku do PSP, sprowadza się do zwierzchnictwa wojewody nad komendantem wojewódzkim, natomiast prezydenta miasta nad komendantem miejskim PSP. Zwierzchnictwo to sprowadza się do zatwierdzania programów działania, uzgadniania wspólnych działań na obszarze powiatu, kierowaniu działaniami zespolonych służb w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>12</sup>. Realizacja zadań publicznych na szczeblu lokalnym należy do gminy, która bierze udział w sprawowaniu władzy wykonawczej poprzez zaspokojenie podstawowych potrzeb społeczności lokalnej, zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywatelom, ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową<sup>13</sup>. Realizacja zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej to obowiązek komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli taka osoba została zatrudniona przez organ wykonawczy gminy albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych<sup>14</sup>. Na obszarze gminy koordynatorem tego systemu jest, w zakresie ustalonym przez wojewodę, wójt – burmistrz, prezydent miasta.

Podstawowym zadaniem KSRG jest ochrona przeciwpożarowa. Innymi słowy KSRG jest integralną częścią systemu ochrony przeciwpożarowej kraju. Głównym ogniwem KSRG jest PSP, będąca organizacją rządową, której głównym celem jest ocenianie sił i środków w całym kraju, jak również dysponowanie ratowników na misje zagraniczne<sup>15</sup>. Takie usytuowanie PSP wynika z przepisów prawa, przy czym należy pamiętać, że ustawodawca przewidział udział również innych podmiotów

---

12. K. Wójtowicz, *Organizacja...*, 21.

13. Tamże, s. 23.

14. M. Leszczyński, A. Gumieniak, L. Owczarek, R. Ochocki, *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Warszawa 2013, s. 106.

15. L. Berliński, *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną*, Warszawa 2012, s. 122.



w KSRG. Ich katalog określony został w art. 15 ustawy o ochronie pożarowej. Na jego podstawie jednostkami ochrony przeciwpożarowej są:

- jednostki organizacyjne PSP,
- jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej,
- zakładowa straż pożarna,
- zakładowa służba ratownicza,
- gminna zawodowa straż pożarna,
- powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna,
- terenowa służba ratownicza,
- ochotnicza straż pożarna (dalej w skrócie: OSP),
- związek OSP,
- inne jednostki ratownicze.

Rodzą się w tym miejscu dwa zasadnicze pytania. Czy powyższy katalog jest zamknięty? Czy można wskazać inne podmioty, które działają lub mogą działać w ramach KSRG? Odpowiedzi na te pytania należy szukać w treści Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>16</sup>. Na podstawie § 1 pkt 8 do podmiotów KSRG zalicza się: jednostki PSP, inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, włączone do KSRG, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych. Zatem jest to katalog otwarty. Niezmiernie ważną kwestią w organizacji KSRG, jest ścisła współpraca ze wszystkimi podmiotami posiadającymi sprzęt, kadrę oraz bazy danych przydatne w prowadzeniu działań ratowniczych. Dlatego też istotną rolę w funkcjonowaniu KSRG, pełnią współdziałające podmioty tj.:

- OSP;
- Jednostki Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej – realizujące w ramach porozumień z komendantami powiatowymi PSP, zadania ratowniczo-gaśnicze;

---

16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. nr 46, poz. 239.

- komenda powiatowa policji, realizująca ustawowe zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku w trakcie trwania działań ratowniczych;
- zespoły ratownictwa medycznego, wchodzące w skład systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, realizujące zadania związane z zapewnieniem kwalifikowanej pomocy medycznej każdej osobie znajdującej się w stanie realnego zagrożenia zdrowia lub życia;
- Powiatowa Inspekcja Weterynaryjna;
- Państwowa Inspekcja Sanitarna;
- Powiatowa Inspekcja Nadzoru Budowlanego, która dokonuje oceny stanu technicznego obiektów budowlanych, oraz bierze udział przy zabezpieczaniu katastrof budowlanych;
- pogotowie gazowe;
- podmioty dysponujące specjalistycznym sprzętem tj. dźwigi, koparki..., realizujące w ramach współdziałania z systemem własną działalność usługową na podstawie porozumień zawartych z komendantem powiatowym PSP;
- powiatowi specjaliści w różnych dziedzinach nauki<sup>17</sup>.

Warto zauważyć, że w kolejnych latach system został powiększony przez włączenie do niego najbardziej aktywnych podmiotów, w szczególności jednostek ochotniczych straży pożarnych. Na szczeblu centralnym Komendant Główny PSP zawiera porozumienia o współdziałaniu w akcjach ratowniczych innych podmiotów tj. organizacji pozarządowych, profesjonalnych służb ratowniczych. Porozumienia zawierane na szczeblu centralnym określają ogólne ramy współpracy w zakresie ratownictwa i są podstawą do zawierania szczegółowych porozumień na poziomie wojewódzkim i powiatowym<sup>18</sup>. Na przestrzeni lat zawarto szereg porozumień, na podstawie których nawiązano współpracę z różnymi podmiotami udzielającymi się w ratownictwie i ustalono zależności między nimi. Podczas przebiegu tworzenia systemu organizacyjnego PSP, w dużym stopniu skupiono się na edukacji pożarniczej oraz udoskonaleniu warunków służby. Zmieniło się wyposażenie techniczne, a także metody działań kontrolno-rozpoznawczych. Jednostki ochrony przeciwpo-

17. K. Wójtowicz, *Organizacja...*, s. 18.

18. D. Sadowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] W. Gaszyński, *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce: gotowe procedury, plany reagowania, schematy organizacyjne według nowych przepisów*, Poznań 2008, s. 138.

zarowej zaczęły współpracować z profesjonalnymi grupami ratowniczymi. Dzięki nowoczesnej łączności, ułatwieniu możliwości alarmowania oraz przyjętym wysokim wymaganiom w zakresie wyposażenia i procedur postępowania, został skrócony czas dojazdu jednostek ratowniczych do miejsca zdarzenia oraz wzrosła skuteczność przeprowadzonych akcji ratowniczo-gaśniczych<sup>19</sup>.

Działania te są jednak utrudnione, ze względu na brak odrębnej ustawy, która regulowałaby funkcjonowanie KSRG w naszym kraju. Wprowadzie w 2003 r. stworzony został projekt ustawy o krajowym systemie ratowniczym<sup>20</sup>, lecz po dziś dzień nie został on uchwalony. W projekcie wymienione zostały podmioty, które z mocy prawa miały wejść do KSRG, oraz te, które mogły stać się elementem systemu. W myśl art. 2. ust. 1 projektu ustawy o krajowym systemie ratowniczym, w skład krajowego systemu ratowniczego, będącego systemem otwartym, miały wejść:

- organy samorządu terytorialnego, powiatowej i wojewódzkiej administracji;
- zespolonej oraz rządowej administracji centralnej;
- samorządowe jednostki organizacyjne;
- Państwowa Straż Pożarna;
- zespolone służby, inspekcje i straże;
- inne profesjonalne podmioty ratownicze i służby awaryjne;
- organy administracji niezespolonej;
- OSP;
- inne społeczne organizacje ratownicze;
- społeczne organizacje humanitarne i inne organizacje pozarządowe;
- państwowe służby hydrologiczno-meteorologiczne;
- inne podmioty, przewidziane w planach ratowniczych, o których mowa w ustawie o PSP oraz w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim<sup>21</sup>.

Na podstawie art. 2 projektu ustawy o krajowym systemie ratowniczym, organy samorządu terytorialnego, powiatowej i wojewódzkiej administracji, zespolonej

---

19. Tamże.

20. Projekt ustawy z dnia 27 maja 2003 r. o krajowym systemie ratowniczym, zwanym dalej w skrócie: projektem ustawy o krajowym systemie ratowniczym.

21. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim, Dz. U. nr 109, poz. 1156 z późniejszymi zmianami.

oraz rządowej administracji centralnej; samorządowe jednostki organizacyjne; PSP; zespolone służby, inspekcje i straże; organy administracji niezespolonej; państwowe służby hydrologiczno-meteorologiczne oraz podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 8-10 (podstawowe zespoły ratownictwa medycznego, specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego oraz szpitalne oddziały ratunkowe), miały uczestniczyć w krajowym systemie ratowniczym z mocy prawa. Na mocy ust. 3 art. 2 projektu ustawy o krajowym systemie ratowniczym, podmioty, o których mowa w ust. 1, nie wymienione w ust. 2, miałyby uczestniczyć w krajowym systemie ratowniczym na podstawie umów cywilnoprawnych, zawieranych z właściwymi organami samorządu terytorialnego, administracji zespolonej lub rządowej administracji centralnej.

Jak widać zakres podmiotowy określony w obecnie obowiązującym stanie prawnym (ustawy o ochronie przeciwpożarowej i do niej aktów wykonawczych do niej), jak i w projekcie ustawy o krajowym systemie ratowniczym, jest bardzo podobny. To co zwraca uwagę, to brak jednoznacznego wskazania, które podmioty wchodziły do systemu obligatoryjnie, a które dobrowolnie, na podstawie porozumień. Wątpliwości dotyczą również udziału w KSRG jednostek ochotniczych straży pożarnych, będących przedmiotem niniejszego opracowania.

## Prawne podstawy włączania jednostek ochotniczych straży pożarnych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

Pierwsze wzmianki o ratownictwie ogniowym pojawiają się w Polsce już w średniowieczu. Pierwsze zorganizowane jednostki pożarnicze, będące prekursorami obecnej OSP, powstały w drugiej połowie XIX w. równoległe we wszystkich trzech zaborach. W Galicji pierwsza „Ochotnicza Straż Ogniowa” została założona w 1865 w Krakowie<sup>22</sup>. Po odzyskaniu niepodległości, we wrześniu 1921 związki strażackie połączyły się w *Główny Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej*. Na koniec 1923 r. w skład *Związku Głównego...* wchodziły następujące związki wojewódzkie lub związki o charakterze ponadwojewódzkim: Związek Floriański (koordynował straże z terenu trzech województw – warszawskiego, wołyńskiego i poleskiego), Związek Małopolski, Związek Wielkopolski, Związek Pomorski, Zwią-

---

22. J. R. Szaflik, *Dzieje Ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce*. Warszawa 2005, s. 67.

zek Cieszyński, Związek Krakowski, Związek Wileński, Związek Lubelski, Związek Nowogrodzki, Związek Łódzki, Związek Białostocki i Związek Kielecki.<sup>23</sup> Po drugiej wojnie światowej związek został rozwiązany w 1949 r. Reaktywowany w 1956 r., działa po dziś dzień, od 1992 r. pod nazwą Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej w skrócie: ZOSP RP). Obecnie OSP niemal w 100% zrzeszone są ZOSP RP<sup>24</sup>. OSP, w odróżnieniu od PSP, nie są jednostkami zawodowymi, bowiem przynależność członkowska w nich cechuje się dobrowolnością. Prawnym źródłem ich funkcjonowania są z reguły inne przepisy niż w przypadku państwowej straży pożarnej. Dokumenty te można podzielić na trzy grupy: dotyczące ochrony przeciwpożarowej, funkcjonowania omawianych podmiotów jako stowarzyszeń, ochrony przeciwpożarowej i funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych jako stowarzyszeń. Zatem do pierwszej grupy należą: ustawa o ochronie przeciwpożarowej oraz rozporządzenie MSWiA w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG. Na drugą grupę składają się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>25</sup>, a na trzecią – statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP oraz statut OSP<sup>26</sup>.

W myśl art. 19 ust. 1a ustawy o ochronie przeciwpożarowej, OSP jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. W praktyce OSP w naszym kraju to dobrze zorganizowana oraz wyszkolona, nieźle wyposażona i liczebna duża grupa społeczna. Obecnie Związek OSP RP zrzesza 15785 (dane na koniec 2014 r.) jednostek OSP, do których ok. 680000 strażaków ochotników<sup>27</sup>. Pomimo tego, że w art. 15 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, wymienione zostały jednostki OSP jako podmioty KSRG, to nie wszystkie spośród nich mogą wejść do systemu (co sugerowałaby treść art. 15)<sup>28</sup>.

---

23. J. R. Szaflik, *Dzieje...*, s. 200-203.

24. W. Frankowski, B. Zaleski, *Skrypt inspektora ochrony przeciwpożarowej*, Warszawa 2014, s. 15.

25. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1393.

26. J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 60-61.

27. *OSP w liczbach*, <http://www.zosprp.pl/files/news/430/OSPwliczbach.pdf>, pobrano 10.05.2015 r.

28. Z informacji przekazanych przez Komendę Główną PSP wynika, iż na do KSRG włączonych jest ponad 3700 ochotniczych straży pożarnych. Daje to siłę około 120 tys. druhow w wieku od 18

KSRG nie ma stałej formuły. Jego cechą charakterystyczną jest to, że podlega ona ciągłym zmianom i rozbudowie. Rozbudowa tego systemu następuje przez włączenie nowych jednostek, w tym przypadku OSP. Podstawowym kryterium przynależności niektórych OSP do KSRG jest warunek wielkości danego podmiotu, jego poziom wyposażenia oraz miejsce położenia. Potwierdza to rzeczywistość, bowiem w skład systemu najczęściej wchodzi jednostki większe i bardziej rozwinięte, położone w miejscach o szczególnym zagrożeniu (np. przy ruchliwych drogach). Założeniem jest, aby w każdej gminie była co najmniej jedna jednostka OSP włączona do KSRG (zazwyczaj ta liczba nie jest przekraczana)<sup>29</sup>. Należy nadmienić, że podstawowym wymogiem dla jednostki włączonej do systemu jest konieczność bycia w ciągłej gotowości do podejmowania działań ratowniczych. O włączeniu jednostek OSP do KSRG decyduje Komendant Główny PSP, na wniosek komendanta wojewódzkiego PSP<sup>30</sup>.

Procedura włączenia danej jednostki OSP ma bardzo doniosły i uroczysty charakter, gdyż jej przyjęcie do KSRG niewątpliwie ma dla niej olbrzymie znaczenie. Wręczenie decyzji Komendanta Głównego PSP o włączeniu OSP do systemu zawsze następuje uroczystie i w asyście wielu honorowych i dostojnych gości. Dzień ten jest również odpowiednio udokumentowany w kronice jednostki. Jednostka OSP z dniem włączenia wchodzi w nową erę i wkracza w nowej formule na scenę ratowniczą kraju. Dla wszystkich jej członków fakt ten przybiera formę szczytu służenia społeczeństwu w ramach KSRG. Włączenie jednostki do KSRG stanowi dla niej samej dogodną okoliczność, gdyż niesie ze sobą gwarancję pewnych korzyści i możliwości, np. priorytetu w doposażeniu w sprzęt. Ponadto budżet państwa przyjmuje udział w kosztach jej funkcjonowania. Elementem końcowym procedury polegającej na włączeniu OSP (także innej jednostki ochrony przeciwpożarowej) do KSRG jest wydanie decyzji administracyjnej przez Komendanta Głównego PSP. Aby to nastąpiło, musi zostać uruchomiona odpowiednia procedura, którą można streścić następująco: z inicjatywy zainteresowanej jednostki OSP komendant

---

do 60 lat oraz około 7300 samochodów pożarniczych, *Zadania ochotniczych straży pożarnych*, <https://msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/ochrona-ludnosci/8758,Ochotnicze-Straze-Pozarne.html>, pobrano 15.09.2015 r.

29. J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 67.

30. Tamże, s. 68.

powiatowy lub miejski PSP (po dokonaniu wstępnej oceny warunków jednostki występującej z wnioskami) zawiera pisemne porozumienia z gminą reprezentowaną przez wójta oraz zainteresowaną OSP reprezentowaną najczęściej przez prezesa w sprawie jej włączenia do KSRG. W porozumieniu, obok daty włączenia, określone są prawa i obowiązki strony związanej z włączeniem jednostki do KSRG, na które strony wyraziły zgodę.

Porozumienie takie określa w szczególności:

- siły i środki przewidziane do wykorzystania w systemie,
- zadania ratownicze przewidziane dla jednostki w ramach systemu,
- wymaganą liczbę i poziom wykszolenia ratowników w jednostce,
- sposób utrzymania stanu gotowości jednostki, w szczególności w zakresie:
- sprawności technicznej samochodów i ich wyposażenia;
- przygotowania ratowników do działania;
- przebiegu alarmowego;
- sposobów alarmowania jednostek;
- warunków rozwiązania porozumienia<sup>31</sup>.

Na podstawie zawartego porozumienia, właściwy miejscowo komendant wojewódzki PSP występuje do Komendanta Głównego PSP z wnioskiem o włączenie jednostki OSP do KSRG. Jeżeli są spełnione warunki włączenia tej jednostki do systemu, Komendant Główny PSP na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego<sup>32</sup> wydaje pozytywną decyzję.

Decyzję Komendanta Głównego PSP w sprawie włączenia jednostki OSP do KSRG otrzymują właściwe miejscowo: wójt gminy, ochotnicza straż pożarna (której ta decyzja dotyczy), komenda województwa PSP, komenda powiatowa PSP lub komenda miejska PSP, wójt gminy Związku OSP Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład omawianego systemu największy potencjał ilościowy stanowią właśnie jednostki OSP. Jednostka taka jest systematycznie sprawdzana poprzez stały nadzór i poddanie jej kontroli ze strony PSP. Wynika to z przepisów powyżej cytowanego rozporządzenia, według

---

31. M. Biniak-Pieróg, Z. Zamiar, *Organizacja systemów ratownictwa*, Wrocław 2013, s. 31.

32. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity, Dz. U z 2013 r., poz. 267 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: k.p.a.

którego, po włączeniu jednostki do KSRG, przedstawiciele komendy powiatowej PSP co najmniej raz w roku kontrolują stan jednostek i w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości komendant powiatowy PSP wyznacza termin usunięcia usterek, a po przekroczeniu tego terminu jednostka ta może zostać usunięta z systemu. W związku z tym, że KSRG stanowi integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie i, że został zorganizowany, aby ratować życie, zdrowie, mienie i środowisko naturalne oraz obejmuje zespoły ratowników, niezbędne środki techniczne, a także kwestie związane z organizacją, kierowaniem, szkoleniem i finansowaniem, w jego składzie muszą działać najlepiej wyposażone i wyszkolone jednostki OSP. Stąd potrzeba objęcia ich stałym nadzorem dla zapewnienia prawidłowego i profesjonalnego prowadzenia akcji ratowniczych oraz przeprowadzaniem szkoleń i ćwiczeń, którymi mają być objęci strażacy wchodzący w skład ochotniczych straży pożarnych<sup>33</sup>.

### Zakres działania jednostek ochotniczych straży pożarnych w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

Współpraca PSP z ochotniczą strażą pożarną, polega przede wszystkim na wspólnym działaniu w sytuacjach zagrożenia dla ludzi i środowiska, przy czym warto zauważyć, że coraz częściej jednostki OSP są wzywane nie tylko do interwencji związanych z gaszeniem pożarów, ale również do innych zadań operacyjnych: katastrof, wypadków, awarii, klęsk żywiołowych. Stało się to możliwe i zarazem skuteczne, tylko dzięki włączeniu do KSRG niektórych najlepiej wyposażonych i wyszkolonych jednostek OSP, które razem z jednostkami ratowniczo-gaśniczymi PSP realizują wszystkie zadania systemowe. Mimo skromnych dotacji finansowych, sporych braków sprzętowych, dużych wymagań operacyjnych, jednostki te rzetelnie wykonują powierzone im zadania ratownicze<sup>34</sup>. Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej szczegółowe zadania i organizację OSP i ich związku określa statut. Warto jednak pamiętać, że wszelkie sprawy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, określone w statucie ochotniczej straży pożarnej i ich związku, wymagają uzgodnienia z komendantem powiatowym (miejskim) PSP właściwym

---

33. J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 68.

34. *OSP – ważny posterunek służby publicznej*, „Przegląd Pożarniczy” 2001, nr 1, s. 5.



ze względu na teren działania lub Komendantem Głównym PSP w przypadku związku ochotniczych straży pożarnych działającego na terenie całego kraju (art. 19 ust 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). W zakresie działań ratowniczych do podstawowych zadań ochotniczych straży pożarnych należy:

- ochrona życia, zdrowia i mienia przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami;
- ochrona środowiska naturalnego oraz działalność informacyjna dotycząca występujących zagrożeń pożarowych i innych zagrożeń miejscowych oraz sposobów zapobiegania im;
- szkolenie członków w zakresie organizacji i dowodzenia akcjami, jak również wykonywanie różnorodnych czynności ratowniczych.

Na poziomie województwa tworzone są wojewódzkie odwody operacyjne, które opierają się na bazie OSP włączonych do KSRG. Takie odwody mogą być uruchomione do działania w ciągu dwóch godzin od zaalarmowania.

Na mocy art. 19 ust 1b. ustawy o ochronie przeciwpożarowej, bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać członkowie ochotniczych straży pożarnych, którzy ukończyli 18 lat i nie przekroczyli 65 lat, posiadający aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych oraz odbyli szkolenie pożarnicze.

## Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że podstawowym ogniwem KSRG są jednostki PSP. Są to jednostki zawodowe, bardzo dobrze wyszkolone i w pełni dyspozycyjne. Niewątpliwie funkcjonowanie KSRG wymaga współdziałania PSP z innymi podmiotami, w tym również z jednostkami OSP. Sądzę jednak, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby uchwalenie odrębnej ustawy, która regulowałaby kwestie dotyczące tworzenia i realizacji KSRG w naszym kraju. Określałby jednoznacznie, które podmioty są podmiotami KSRG, jak również jak wyglądać miałyby ich finansowanie. Obecnie znaczna część podmiotów, dotyczy to także jednostek OSP, włączona jest do systemu na podstawie porozumień. Właściwszym rozwiązaniem byłoby stworzenie odrębnej ustawy, która niewątpliwie ułatwiłby organizację KSRG w naszym kraju. Określałaby zakres zadań spoczywających na poszczególnych podmiotach, ujednoliciłaby kwestie dotyczące wyposażenia i finansowania poszcze-

gólnych podmiotów. Obecnie bardzo często jednostki OSP są lepiej wyposażone, niż jednostki PSP, i jeśli nie są one zainteresowane wejściem do systemu, to sprzęt ten w ramach KSRG nie jest wykorzystany, pomimo, że często jest kupowany ze środków publicznych. Jeśli już jednostki te wejdą do KSRG, to należy zauważyć, że wnoszą one do systemu bardzo dużo, gdyż poprzez ich włączenie uzyskuje się oddanie społecznej, dobrowolnej i ochotniczej służby dla społeczeństwa w ręce zastępów działających społecznie i dobrowolnie. Pozytywną okolicznością tego włączenia jest również, że osoby służące w ochotniczych strażach pożarnych są znane miejscowej ludności i najczęściej są darzone zaufaniem i sympatią. Miniony czas pokazał, że jest to sojusznik naturalny i pewny, z którym strażacy zawodowi podejmują się wykonywania najbardziej złożonych zadań ratowniczo-gaśniczych i bez którego nie sposób wyobrazić sobie wysokiego stopnia efektywności ratowniczej. Dane statystyczne pokazują, że wyjazdy jednostek OSP pożarnych stanowią ponad 30% wszystkich wyjazdów do pożarów oraz innych miejscowych zdarzeń, w tym ratowniczych. Dlatego należy zgodzić się z poglądem, że OSP jest dużym i dobrym zapleczem dla jednostek PSP<sup>35</sup>.

Funkcjonowanie KSRG potwierdziło potrzebę jego istnienia, co więcej wskazało na potrzebę jego rozbudowy. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom w sytuacji zagrożenia wymaga stworzenia spójnego, opartego na wyspecjalizowanych podmiotach systemu. Jest to możliwe jedynie wówczas, gdy podmioty te będą miały pewność przynależności do systemu, nie na podstawie porozumienia, ale w oparciu o przepis ustawy, który będzie określał, zarówno jego zadania, jak i źródła finansowania jego działań ze środków publicznych. Brak takich gwarancji zagraża ich stabilności finansowej, a co za tym idzie ciągłości ich funkcjonowania (dotyczy to szczególnie podmiotów niepublicznych działających w ramach KSRG na podstawie porozumień, w tym również jednostek OSP). Być może warto powrócić do prac nad projektem ustawy o krajowym systemie ratowniczym. Sprowokowałoby to być może dyskusję nad polskim modelem KSRG, w którym również jednostki OSP mogłyby systemowo działać za rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, nie tylko pożarowego, obywatelom naszego kraju.

---

35. J. Skoczylas, *Prawo...*, s. 75.

## Streszczenie

### **Miejsce ochotniczych straży pożarnych w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym**

Artykuł poświęcony jest ukazaniu roli ochotniczych straży pożarnych w funkcjonowaniu Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). Autor ukazał genezę ochrony przeciwpożarowej w Polsce, która stanowi główny element KSRG w naszym kraju. Następnie omówił prawne podstawy uczestnictwa w KSRG jednostek ochotniczych straży pożarnych. Przedstawił istotę porozumień stanowiących podstawę włączania poszczególnych jednostek ochotniczych straży pożarnych do KSRG oraz zadania, które wspomniane jednostki realizują w ramach KSRG. W podsumowaniu Autor podjął próbę oceny roli jednostek ochotniczych straży pożarnych w obecnie funkcjonującym KSRG.

**Słowa kluczowe:** Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, ochotnicze straże pożarne, organizacja, zadania.

## Summary

### **Place volunteer fire brigades in the National Rescue and Firefighting System**

The article discusses the release of the role of volunteer fire brigades in the functioning of the National Rescue and Firefighting System (KSRG). The author revealed the origins of fire protection in Poland, which is the main element KSRG in our country. He showed his essence and organization. Then he discussed the legal basis for participation in KSRG units of voluntary fire brigades. He presented the essence of the agreements underlying the activation of the units of voluntary fire brigades to KSRG and tasks that these units perform within the KSRG. In conclusion author has made an attempt to assess the role of individuals volunteer fire brigades in the currently functioning KSRG.

**Keywords:** National Rescue and Firefighting System, volunteer fire brigades, organizing, tasks.

## Bibliografia

- Berliński L., *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną*, Warszawa 2012.

- Biniak-Pieróg M., Zamiar Z., *Organizacja systemów ratownictwa*, Wrocław 2013.
- Frankowski W., Zaleski B., *Skrypt inspektora ochrony przeciwpożarowej*, Warszawa 2014.
- [http://www.strazlublin.pl?co=historia\\_\\_1&menu=1](http://www.strazlublin.pl?co=historia__1&menu=1), pobrano 15.04.2015 r.
- Kwapisz-Krygiel K., *Komentarz. Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej*, Warszawa 2014.
- Leszczyński M., Gumieniak A., Owczarek L., Ochocki R., *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Warszawa 2013.
- *OSP w liczbach*, <http://www.zosprp.pl/files/news/430/OSPwliczbach.pdf>, pobrano 10.05.2015 r.
- *OSP – ważny posterunek służby publicznej*, „Przegląd Pożarniczy” 2001, nr 1.
- Pacholski B., *Organizacja strażyactwa w Polsce*, [w:] B. Pacholski, *Spółczeństwo – Strażakowi. Jednodniówka*, Warszawa 1924.
- Sadowski D., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] W. Gaszyński, *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce: gotowe procedury, plany reagowania, schematy organizacyjne według nowych przepisów*, Poznań 2008.
- Szaflik J. R., *Dzieje ochotniczej straży pożarnych*, Warszawa 1985.
- Szaflik J. R., *Dzieje Ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce*, Warszawa 2005.
- Wójtowicz K., *Organizacja i funkcjonowanie PSP w Polsce*, Warszawa 2012.
- *Zadania ochotniczych straży pożarnych*, <https://msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/ochrona-ludnosci/8758,Ochotnicze-Straze-Pozarne.html>, pobrano 15.09.2015 r.

## Wykaz aktów prawnych

- Projekt ustawy z dnia 27 maja 2003 r. o krajowym systemie ratowniczym.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim, Dz. U. nr 109, poz. 1156 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 178, poz. 1380 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. nr 12, poz. 68 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1393.

- Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. nr 20, poz. 106 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity Dz. U z 2013 r., poz. 267 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: k.p.a.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. nr 6, poz. 52 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. nr 46, poz. 239.



# Rola wychowania patriotycznego w kształtowaniu postaw młodzieży

Alina Maria Basak<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Wartościami, które odgrywają niebagatelną rolę w integralnym rozwoju człowieka są wartości narodowo-patriotyczne. Mają one swe odzwierciedlenie w życiu człowieka, funkcjonowaniu rodziny, społeczności szkolnej, lokalnej, narodu, państwa oraz innych państw i narodów. Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym powinno koncentrować się na umacnianiu tych wartości na możliwie wysokiej pozycji w hierarchii wartości każdego człowieka oraz na urzeczywistnianiu tych wartości.

## Istota patriotyzmu

W ramach wartości narodowo-patriotycznych występują wartości takie, jak naród, państwo, ojczyzna, patriotyzm, pokój, które łączą się, przenikają i integrują nawzajem. Jak pisze M. A. Krąpiec, patriotyzm w ludzkim wychowaniu obejmuje wszystkie ważne i doniosłe wątki kultury: rozumne poznanie, wolne działanie moralne, twórcze prace i ich przeżywanie. Uważa on również, że szczególnie doniosłym w wychowaniu patriotycznym jest zapoznanie się z twórczością kulturalną narodu – poezją, literaturą, muzyką, architekturą, malarstwem, gdyż te dziedziny świadczą o wielkości narodowego ducha trwającego przez pokolenia<sup>2</sup>. W podobnym tonie o patriotyzmie pisze J. Gancarski, stwierdzając, że: *patriotyzm to wiara przodków, to tradycja, to dziedzictwo, to dorobek kulturowy naszych Ojców, to ciągłość tradycji i kultury*<sup>3</sup>.

Z kolei M. Rokeach umieścił patriotyzm (jako tożsamy z bezpieczeństwem narodowym) pośród wartości ostatecznych. Patriotyzm w tym wydaniu wiąże się z obro-

---

1. Dr inż. Alina Maria Basak, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.

2. M. A. Krąpiec, *O patriotyczne wychowanie*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 79-80.

3. J. Gancarski, *Patriotyzm wczoraj i dziś*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 289.

ną granic i terytorium, na którym naród jest połączony tradycją, kulturą, językiem oraz więzami z poprzednim i przyszłym pokoleniem. Obecnie jednak, w sytuacji integracji europejskiej i globalizacji, gdy dobrowolnie, bez zbrojnego przymusu, rządzący w imieniu narodu, społeczeństwa, rezygnują z pewnych obszarów suwerenności i z pełną świadomością ograniczają autonomię, rozumienie patriotyzmu jako obrony terytorium, samostanowienia narodu, możliwości gospodarowania na swoim, nietykalności kultury i tradycji ulega przekształceniom i w swojej zawartości treściowej jest zbyt ubogie<sup>4</sup>. W dzisiejszych czasach masowej emigracji młodych ludzi patriotyzmem jest także dbałość o to, by w środowisku, w którym obecnie młodzi ludzie przebywają, znano i szanowano ich kraj. Patriotyzm wymaga także godnego zachowywania się, przestrzegania praw obowiązujących w danym kraju, z jednoczesnym zachowaniem własnych tradycji i obyczajów.

Zdefiniowanie patriotyzmu wydaje się być proste, ponieważ każdy człowiek posiada własne wyobrażenie wartości narodowo-patriotycznych. Jednak często ludzie mylnie pojmują patriotyzm, kojarząc go z nacjonalizmem, kosmopolityzmem, europeizmem czy regionalizmem. Dlatego warto przytoczyć jeszcze kilka definicji patriotyzmu.

W *Nowej encyklopedii powszechnej PWN* znajdziemy następujące określenie patriotyzmu: *postawa społeczno-polityczna oparta na zasadach miłości i przywiązania do ojczyzny, jedności i solidarności z własnym narodem, poczuciu więzi społecznej i wspólnoty kulturowej z innymi członkami narodu; forma ideologii narodowej postulująca podporządkowanie i poświęcenie dążeń osobistych sprawom narodu i ojczyzny, jeżeli tego wymaga ich dobro*<sup>5</sup>. Tak rozumiany patriotyzm jest z jednej strony przeciwieństwem kosmopolityzmu, z drugiej zaś nacjonalizmu. Zauważyć można, że patriotyzm przede wszystkim ściśle odnosi się do ojczyzny i ma charakter pojęcia terytorialnego. Jednak oprócz miłości do ojczyzny w patriotyzmie ważna jest również postawa życiowa odnosząca się do państwa i narodu.

---

4. K. Ostrowska, *Patriotyzm – wartość ceniona czy zaniedbana?*, [w:] W. Janiga (red.) *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 379.

5. B. Petrozolin-Skowrońska (red.), *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t.4, PWN, Warszawa 1997, s. 801.



Przedmiotem patriotyzmu są również inne dobra wspólnoty narodowej: kultura, etos, dzieje, religijność, terytorium. Patriotyzm wyraża się także w afirmacji kultury narodowej, która realizuje się w następujących wymiarach:

- szacunek, wierność, ochrona, pielęgnowanie narodowej kultury;
- konieczność i umiejętność korzystania z kultury własnego narodu;
- rozwijanie dziedzictwa kultury;
- propagowanie kultury własnego narodu<sup>6</sup>.

Zgodnie z tym określeniem, patriotyzm powinien wyrażać się w zainteresowaniu człowieka kulturą własnego narodu. Począwszy od szacunku, poprzez pielęgnowanie, umiejętne korzystanie oraz wkład w rozwój, a także rozślawianie kultury. Kultura bowiem świadczy o bogactwie duchowym narodu, o tradycjach, zwyczajach, dorobku literackim, artystycznym, filmowym itp.

Natomiast patriotyzm pojmowany jako miłość ojczyzny dotyczy tożsamości narodowej wraz z konsekwencjami z niej wynikającymi, a więc troską o dobro narodu, szacunkiem dla tradycji i historii, a co za tym idzie również chęcią jej poznawania. Także gotowość do pracy dla ojczyzny jest przejawem patriotyzmu. Prócz tożsamości narodowej, od patriotycznej postawy wymagane jest także pozytywne odniesienie do innych narodów związane z otwartością, akceptacją i gotowością do współpracy. W związku z tym patriotyzm traktowany jest jako zaprzeczenie egoizmu i troski wyłącznie o własne powodzenie. Jest to postawa altruistyczna, która pozwala człowiekowi przekraczać granice własnego „ja” i otworzyć się na potrzeby innych, losy całej zbiorowości narodowej. Sam bowiem altruizm to nic innego, jak niesienie różnego rodzaju pomocy konkretnej osobie lub grupie osób w sposób dobrowolny, bezinteresowny i naznaczony troską. Dotyczy to niesienia pomocy innym na wielu płaszczyznach i w wielu sferach (materialnej, informacyjnej, moralnej, motywacyjnej, emocjonalnej)<sup>7</sup>. Altruistą jest nie tylko ten, kto ma do zaferowania komuś coś wymiernego, ale również ten, kto nie szczędzi mu uczuć życzliwości i zrozumienia: pociesza go, przynosi mu ulgę, zapewnia pogodę ducha, interesuje się sprawami innych ludzi i jest gotowy ich wysłuchać<sup>8</sup>. W tym znaczeniu

---

6. J. Gałązka, E. Gałązka, *Wartości patriotyczne w osobowości – analiza psychologiczna*, [w:] W. Janiga (red.) *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 99.

7. M. Łobocki, *Teoria wychowania w zarysie*, Kraków 2007, s. 108.

8. J. Gałązka, E. Gałązka, *Wartości patriotyczne w osobowości...*, s. 108-109.

więc patriotyzm sięga do innych moralnych właściwości człowieka: uczciwości, solidarności, odpowiedzialności i poczucia własnej godności. W związku z tym patriotyzm jest oprócz miłości do ojczyzny także miłością do innych ludzi.

## Znaczenie patriotyzmu w procesie wychowania

W wychowaniu preferowane są przede wszystkim wartości uniwersalne (podstawowe, w tym głównie moralne), jednak nie pomija się także wartości materialnych, które są nieodłączną sferą życia człowieka. Aczkolwiek na szczególną uwagę zasługują takie wartości, jak altruizm i tolerancja, wolność i odpowiedzialność oraz sprawiedliwość czy wartości narodowo-patriotyczne. Realizacja procesu wychowania ukierunkowanego na patriotyzm polegać powinna m.in. na edukacji historycznej, obywatelskiej i kulturowej, kształtowaniu pozytywnych postaw wobec wartości narodowo-patriotycznych, czy wspieraniu wychowanków w procesie urzeczywistniania tych wartości. Na powstanie i rozwój świadomości narodowo-patriotycznej znaczący wpływ posiada system edukacyjny dzieci i młodzieży realizowany tak na terenie rodziny, jak i w nauczaniu szkolnym<sup>9</sup>. Samo wychowanie patriotyczne swe źródła bierze w wychowaniu rodzinnym. To rodzice swym przykładem uczą dziecko szacunku do symboli narodowych, tradycji, a przede wszystkim historii tej bliższej i tej dalszej. Dziecko na podstawie zachowania oraz rozmów, jakie odbywają się w środowisku rodzinnym nabywa odpowiedniej postawy. Kolejnym etapem wychowania patriotycznego jest szkoła.

Zarówno model wychowania w rodzinie, jak i system szkolnictwa kierowany przez państwo odgrywają niebagatelną rolę w kształtowaniu postaw dzieci i młodzieży. Im większy nacisk kładzie się na te elementy, tym bardziej zwiększa się trwałość narodu i państwa. Świadczą o tym chociażby dzieje antycznej Grecji, jak i chrześcijańskie średniowieczne systemy szkolnictwa. Szczególną wartość przywiązywano do wychowania młodzieży rycerskiej – już wtedy nadrzędnym celem było skupienie się wokół sformułowanej później dewizy: Bóg, honor i Ojczyzna. W Polsce pomimo niejednokrotnie niesprzyjających okoliczności politycznych, przez wieki duży nacisk kładło się na kształcenie elit polityczno-państwowych,

---

9. K. Chałas, S. Kowalczyk, *Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym – elementy teorii i praktyki*, T. II. *Naród, ojczyzna, patriotyzm, państwo, pokój*, Lublin – Kielce 2006, s. 71.

niezbędnych w funkcjonowaniu państwa (szkoły jezuickie i pijarskie). I chociaż Polska wskutek różnych okoliczności straciła niezależność, to w czasie trwania rozbiorów niejednokrotnie podejmowano próby unowocześnienia systemu szkolnictwa. Jednym z takich reformatorów był ks. Stanisław Konarski, założyciel Collegium Nobilium (1740 r.) – szkoły przeznaczonej dla synów arystokratycznych rodzin. Jej zadaniem było kształcenie młodego pokolenia Polaków w poczuciu obywatelskiej odpowiedzialności za losy kraju i wychowywanie uczniów na przyszłą elitę społeczeństwa. Jednym z wychowanków tej szkoły był m.in. Ignacy Potocki, współtwórca Konstytucji 3 maja<sup>10</sup>.

Spoglądając na nieco bliższe czasy, po II wojnie światowej przez okres około 45 lat próbowano wyrzucić ze świadomości Polaków prawdziwą historię. Za sprawą propagatorów tzw. „metodologii marksistowskiej” obraz dziejów Polski, zwłaszcza XIX w. i pierwszej połowy wieku XX został całkowicie wypaczony. W szkołach rozpoczęto propagandę marksistowską, do kalendarza świąt wprowadzono daty nie związane z polską historią i tradycją, a wręcz podkreślające zależność Polski od Związku Radzieckiego: 1 maja zamiast rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 Maja, 12 października jako rocznica bitwy pod Lenino zamiast 15 sierpnia – święto Żołnierza Polskiego obchodzone wcześniej w rocznicę zwycięstwa nad bolszewikami w bitwie warszawskiej w 1920 r. Te i inne zabiegi spowodowały spustoszenie w sferze świadomości historycznej kilku pokoleń Polaków. Dopiero po roku 1989 podjęto próby powrotu do własnej prawdy historycznej i wypełniania tzw. białych plam. I jak pisze K. Kaczmarek, *droga jest zatem jedna: prowadzi ona przez poznanie rodzimej historii i kultury, przez odnajdywanie i ukazywanie w niej prawdy, dobra i piękna, oraz świętości, bo przecież nie brak na kartach naszych dziejów tych, co żarliwą miłością Boga złączyli z miłością Ojczyzny, płacąc za to niejednokrotnie cenę własnego życia*<sup>11</sup>. Jednak, aby osiągnąć taki stan konieczne jest opracowanie odpowiedniego programu wychowania patriotycznego. Uczniowie w szkołach oprócz solidnej wiedzy i wypracowanych umiejętności muszą otrzymywać podstawy niezbędne do formowania charakterów i kształtowania uczuć patriotycznych.

---

10. K. Chałas, S. Kowalczyk, *Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym...*, s. 75-76.

11. K. Kaczmarek, *Świadomość historyczna a kształtowanie uczuć patriotycznych*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 225.

To niemałe wyzwanie, zwłaszcza w sytuacji integracji europejskiej i globalizacji. Otwarcie na Europę i świat nie musi jednak oznaczać braku poczucia patriotyzmu i świadomości historycznej.

Obecne programy szkolne uwzględniają już od najmłodszych lat wpajanie dzieciom wartości narodowo-patriotycznych. Edukacja sprowadza się w szczególności do respektowania podstawowych wartości (takich jak prawda, dobro i piękno, sprawiedliwość czy wolność) i polega na kształtowaniu świadomości w trosce o polskość i patriotyzm. Samo wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym tożsamym z narodem, ojczyzną, patriotyzmem czy państwem i pokojem ma decydujące znaczenie we wspomaganiu wychowanków w tworzeniu własnych hierarchii wartości<sup>12</sup>. Problem wychowania ku wartościom narodowo-patriotycznym jest zadaniem ważnym z uwagi na ich znaczenie w życiu człowieka, funkcjonowaniu rodziny, społeczności szkolnej i lokalnej, własnego narodu, państwa, innych narodów i państw.

Postawa poszanowania i umiłowania ojczyzny, solidarności ze wszystkimi członkami narodu i przywiązanie do kultury narodowej oraz rzetelne wypełnianie podstawowych obowiązków obywatela wobec ojczyzny, zostały uwzględnione i opisane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup>. Przykładowo, Art. 82. Konstytucji RP określa, że obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne. Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej (Art. 83.). Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny (Art. 85). Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (Art. 86).

Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniami zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system war-

---

12. K. Chałas, S. Kowalczyk, *Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym...*, s.122.

13. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

tości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności<sup>14</sup>.

Za realizację procesu wychowania w szkole odpowiedzialny jest nauczyciel<sup>15</sup>. Zobowiązany jest on rzetelnie realizować zadania związane z powierzonym mu stanowiskiem oraz podstawowymi funkcjami szkoły: dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą. Nauczyciel ma obowiązek wspierać każdego ucznia w jego rozwoju oraz dążyć do pełni własnego rozwoju osobowego. Zobowiązany jest kształcić i wychowywać młodzież w umiłowaniu Ojczyzny, w poszanowaniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w atmosferze wolności sumienia i szacunku dla każdego człowieka. Ma obowiązek dbać o kształtowanie u uczniów postaw moralnych i obywatelskich zgodnie z ideą demokracji, pokoju i przyjaźni między ludźmi różnych narodów, ras i światopoglądów.

Wychowanie patriotyczne młodych ludzi realizowane jest na etapie edukacji przedszkolnej i na poszczególnych etapach edukacji szkolnej, zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi.

## Wychowanie patriotyczne w przedszkolu

Edukacja przedszkolna jest pierwszym i najważniejszym pomostem pomiędzy wychowaniem w rodzinie, a placówką oświatową. W przedszkolu staje się możliwe wspomaganie rozwoju i wychowania dziecka, począwszy od najmłodszych lat jego życia. Jednym z najważniejszych zadań wychowania, wspólnym dla wszystkich zajęć edukacyjnych, jest tworzenie klimatu miłości do małej i wielkiej ojczyzny.

---

14. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 1991, Nr 95, poz. 425 z późniejszymi zmianami.

15. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz. U. z 2014, poz. 191, 1198, z 2015, poz. 357, Art. 6.

Celem wychowania przedszkolnego<sup>16</sup> jest m.in.:

1. Wspomaganie dzieci w rozwijaniu uzdolnień oraz kształtowanie czynności intelektualnych potrzebnych dzieciom w codziennych sytuacjach i w dalszej edukacji;
2. Budowanie systemu wartości, w tym wychowywanie dzieci tak, żeby lepiej orientowały się w tym, co jest dobre, a co złe;
3. Kształtowanie u dzieci odporności emocjonalnej koniecznej do racjonalnego radzenia sobie w nowych i trudnych sytuacjach;
4. Rozwijanie umiejętności społecznych dzieci, które są niezbędne w poprawnych relacjach z dziećmi i dorosłymi;
5. Stwarzanie warunków sprzyjających wspólnej i zgodnej zabawie oraz nauce dzieci o zróżnicowanych możliwościach fizycznych i intelektualnych;
6. Troska o zdrowie dzieci i ich sprawność fizyczną;
7. Budowanie dziecięcej wiedzy o świecie społecznym, przyrodniczym i technicznym oraz rozwijanie umiejętności prezentowania swoich przemyśleń w sposób zrozumiały dla innych;
8. Wprowadzenie dzieci w świat wartości estetycznych i rozwijanie umiejętności wypowiedzenia się poprzez muzykę, taniec, śpiew, małe formy teatralne oraz sztuki plastyczne;
9. Kształtowanie u dzieci poczucia przynależności społecznej (do rodziny, grupy rówieśniczej i wspólnoty narodowej) oraz postawy patriotycznej;
10. Zapewnienie dzieciom lepszych szans edukacyjnych poprzez wspieranie ich ciekawości, aktywności i samodzielności, a także kształtowanie tych wiadomości i umiejętności, które są ważne w edukacji szkolnej.

Wychowanie patriotyczne w przedszkolu ma za zadanie kształtowanie więzi emocjonalnej dziecka z rodziną, rówieśnikami, przedszkolem, kształtowanie właściwego stosunku do otaczającego świata, dostrzeganie piękna i wartości przyrody oraz przyswajanie zasad ochrony przyrody; kształtowanie miłości i przywiązania do kraju ojczystego, jego kultury i tradycji oraz przygotowanie dzieci do pracy i życia społecznego, do aktywnego uczestnictwa w kulturze.

---

16. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2014, poz. 803.

Wychowanie patriotyczne należy powiązać z treściami i zadaniami innych dziedzin wychowania, mając na uwadze harmonijny rozwój różnych sfer osobowości dziecka. Pierwszoplanowym zadaniem wychowania patriotycznego małych dzieci jest troska o ich szczęście, zdrowie i dobre samopoczucie. W wychowaniu patriotycznym dzieci w wieku przedszkolnym większą uwagę trzeba zwracać na formowanie ich uczuć oraz motywacji, a nie na aspekt poznawczy. Kierując procesem tworzenia obrazu ojczystego kraju musimy włączyć nowo nabyte składniki wiedzy w system już posiadanych informacji. Należy tworzyć więź uczuciową między przedszkolem i rodziną dziecka, starać się wspólnie z rodzicami wychowanków wypełniać zadania i osiągać cele wychowawcze.

W czasach panującego kryzysu wartości coraz częściej wspomina się o konieczności tworzenia kultury pozytywnych wzorów. Wychowawca pomaga formować osobowość dziecka. Ukazuje mu dobro, prawdę, piękno, sprawiedliwość, rzetelność i uczciwość. Przygotowuje do samodzielności, do dokonywania moralnych wyborów, do podejmowania ważnych decyzji życiowych. Zapewniając wszechstronny rozwój młodego człowieka, ma on za zadanie wychować mądrych i dobrych ludzi.

## Wychowanie patriotyczne w szkole

Celem i zadaniem każdej szkoły jest dbałość o wszechstronny rozwój młodego człowieka, między innymi poprzez kształtowanie poczucia tożsamości kulturowej, lokalnej i narodowej, postaw patriotycznych, rozbudzanie zainteresowania kulturą regionu i życiem lokalnym.

Realizowane cele uzależnione są od poziomu etapu edukacyjnego. I etap edukacyjny obejmuje klasy I-III szkoły podstawowej – edukacja wczesnoszkolna, II etap edukacyjny obejmuje klasy IV-VI szkoły podstawowej, III etap edukacyjny to szkoły gimnazjalne, a IV etap edukacyjny to szkoły ponadgimnazjalne.

Edukacja wczesnoszkolna<sup>17</sup> ma na celu wspomaganie dziecka w rozwoju intelektualnym, emocjonalnym, społecznym, etycznym, fizycznym i estetycznym. Ważne jest również takie wychowanie, aby dziecko, w miarę swoich możliwości, było przygotowane do życia w zgodzie z samym sobą, ludźmi i przyrodą. Należy zadbać o to,

---

17. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2014, poz. 803.

aby dziecko odróżniało dobro od zła, było świadome przynależności społecznej (do rodziny, grupy rówieśniczej i wspólnoty narodowej) oraz rozumiało konieczność dbania o przyrodę. Jednocześnie dąży się do ukształtowania systemu wiadomości i umiejętności potrzebnych dziecku do poznawania i rozumienia świata, radzenia sobie w codziennych sytuacjach oraz do kontynuowania nauki w klasach IV-VI szkoły podstawowej. Szkoła wspomaga wszechstronny i harmonijny rozwój każdego ucznia, w tym poczucie przynależności do społeczności szkolnej, środowiska lokalnego, regionu, kraju. Zadaniem szkoły jest uświadomienie uczniom, że wspólnoty takie jak: rodzina, środowisko lokalne i ojczyzna stanowią wielką wartość w życiu każdego człowieka i że każdy ma wobec tych wspólnot określone obowiązki.

Celem edukacji w klasach IV-VI jest kształtowanie więzi z krajem ojczystym i świadomości obywatelskiej, rozwijanie poszanowania postaw prospołecznych i dobra wspólnego oraz kształtowanie szacunku dla własnego państwa. Zadaniem szkoły jest kształtowanie u uczniów następujących postaw:

1. Zaangażowania w działania obywatelskie;
2. Wrażliwości społecznej;
3. Odpowiedzialności w swojej społeczności;
4. Poczucia więzi ze wspólnotą lokalną, narodową, europejską i globalną;
5. Tolerancji, szanowania praw innych do odmiennego zdania, sposobu zachowania, obyczajów i przekonań, jeżeli nie stanowią one zagrożenia dla innych ludzi.

Po ukończeniu szkoły podstawowej, uczeń kontynuuje kształcenie ogólne na III i IV etapie edukacyjnym. III etap edukacyjny realizowany jest w gimnazjum, zaś IV etap edukacyjny realizowany jest w szkole ponadgimnazjalnej. Kształcenie ogólne na III i IV etapie edukacyjnym<sup>18</sup>, choć realizowane w dwóch różnych szkołach, tworzy programowo spójną całość i stanowi fundament wykształcenia, umożliwiającą zdobycie zróżnicowanych kwalifikacji zawodowych, a następnie ich późniejsze doskonalenie lub modyfikowanie, otwierając proces kształcenia się przez całe życie<sup>19</sup>.

---

18. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2014, poz. 803.

19. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2012 poz. 977.



W procesie kształcenia ogólnego szkoła na III i IV etapie edukacyjnym kształtuje u uczniów postawy sprzyjające ich dalszemu rozwojowi indywidualnemu i społecznemu, takie jak: uczciwość, wiarygodność, odpowiedzialność, wytrwałość, poczucie własnej wartości, szacunek dla innych ludzi, ciekawość poznawcza, kreatywność, przedsiębiorczość, kultura osobista, gotowość do uczestnictwa w kulturze, podejmowania inicjatyw oraz do pracy zespołowej. W rozwoju społecznym bardzo ważne jest kształtowanie postawy obywatelskiej, postawy poszanowania tradycji i kultury własnego narodu, a także postawy poszanowania dla innych kultur i tradycji. Szkoła podejmuje odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji. Szkoła ma obowiązek zadbać o wszechstronny rozwój każdego ucznia, dlatego dla uczniów, którzy wybierają kształcenie w zakresie rozszerzonym z przedmiotów matematyczno-przyrodniczych przewidziany jest dodatkowo przedmiot uzupełniający „historia i społeczeństwo”, który poszerza ich wiedzę w zakresie nauk humanistycznych oraz kształtuje postawy obywatelskie. Natomiast, dla uczniów, którzy wybierają kształcenie w zakresie rozszerzonym z przedmiotów humanistycznych przewidziany jest dodatkowo przedmiot uzupełniający przyroda, który poszerza ich wiedzę w zakresie nauk matematyczno-przyrodniczych.

Korzyści płynących z wychowania patriotycznego jest co najmniej kilka. Po pierwsze, młody człowiek kończy edukację wyposażony w zasób wiedzy o własnym narodzie: kulturze, społeczeństwie i najogólniej mówiąc geografii. Ta wiedza jest podstawą akceptacji dziedzictwa kulturowego. Po drugie, sam proces edukacji pozwala na wydobycie różnorodnych wartości tkwiących we własnym dziedzictwie narodowym. Wszelkie elementy, które kształtują naród, takie jak: kultura, społeczność i terytorium to nośniki wartości materialnych, duchowych, a także intelektualnych i religijnych. Trzecim, bardzo ważnym celem edukacji patriotycznej, jest przygotowanie młodego człowieka do identyfikacji z tymi wartościami i propozycja skorzystania z nich w procesie tworzenia własnych, indywidualnych hierarchii wartości. Czwarty cel wiąże się z ukształtowaniem tzw. tożsamości pluralistycznej<sup>20</sup>. Dzięki temu człowiek wyrastając i identyfikując się z własnym śro-

---

20. H. Skorowski, *O potrzebie edukacji patriotycznej w kontekście globalizacji*, „Homo Dei” 2003, nr 2, s. 28-29.

dowiskiem jest w stanie trafnie odczytać, zinterpretować i poszanować zachowania osób o odmiennej kulturze i tradycji.

Kształtowanie postaw patriotycznych służy identyfikacji narodowej i kulturowej. Przygotowuje do życia w społeczeństwie. Wpływa na kształtowanie więzi z krajem ojczystym. Przygotowuje młode pokolenie do pełnienia ról prospołecznych. Jest wartością uniwersalną. Trzeba go budować stopniowo poprzez działalność dydaktyczno-wychowawczą, ponieważ nikt nie rodzi się patriotą. Przekazywanie treści patriotycznych jest obowiązkiem każdego nauczyciela bez względu na wiarę i przekonania polityczne. Program edukacji patriotycznej jest ściśle powiązany z edukacją regionalną.

## Program wychowania patriotycznego w harcerstwie

Wartości narodowo-patriotyczne propagowane są także w Związku Harcerstwa Polskiego, który jest ogólnopolskim, patriotycznym stowarzyszeniem i prowadzi działalność pożytku publicznego<sup>21</sup>. Tradycyjnym znakiem ZHP jest harcerska lilijka z inicjałami hasła filaretów: *Ojczyzna, Nauka, Cnota*, a hasło przyświecające harcerzom brzmi: *Harcerz służy Bogu, Polsce i bliźnim*. Zawarte są w nim podstawowe cele harcerstwa, powiązane ze sobą nierozzerwalnie. Samo służenie jest już postawą pozbawioną egoizmu, a zarazem działaniem ukierunkowanym na własne społeczeństwo.

Kolejne etapy programu wychowania patriotycznego w harcerstwie rozpoczynają się od rozwijania patriotyzmu rodzinnego – poznawanie swego drzewa genealogicznego, pomoc rodzicom. Następnie harcerz poznaje i doświadcza patriotyzmu grupowego – poznaje tradycje drużyny i zastępu. Poznawanie swojej miejscowości, przyrody, zabytków i dziejów związanych z otoczeniem to nic innego jak patriotyzm lokalny, a najdalej wysuniętym etapem propagowania wartości narodowo-patriotycznych jest patriotyzm ogólnopolski. Młodzież poznaje miejsca martyrologii, uczestniczy w obchodach rocznic, troszczy się o groby i miejsca pamięci czy uczestniczy w różnego rodzaju rajdach związanych z poznawaniem kraju, przyrody czy zabytków<sup>22</sup>.

21. Statut Związku Harcerstwa Polskiego, Warszawa 2012, § 1.

22. A. Glass, *Wychowanie patriotyczne w harcerstwie*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 291.

Poziom uczuć patriotycznych i ich kierunek zmieniał się w harcerstwie, jak i w całym społeczeństwie polskim, w zależności od zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Dotyczyło to zarówno patriotyzmu państwowego, jak i narodowego. Obecna sytuacja społeczno-ekonomiczna kraju, powodująca wzrost bezrobocia i brak perspektyw dla młodzieży, powoduje spadek patriotyzmu i chęć emigracji w poszukiwaniu pracy. Jest to nowe wyzwanie dla harcerstwa, wskazujące na konieczność szukania poprzez harcerstwo dróg do ułatwienia młodzieży zdobywania kwalifikacji i miejsc pracy<sup>23</sup>. Harcerstwo bowiem, oprócz stwarzania młodym ludziom możliwości aktywnego spędzania wolnego czasu, rozwijania zainteresowań i umiejętności, przede wszystkim wspiera ich we wszechstronnym rozwoju i kształtowaniu charakteru przez stawianie wyzwań. ZHP wychowuje młodych ludzi na prawych, aktywnych, zaradnych i odpowiedzialnych obywateli w duchu wartości zawartych w Prawie Harcerskim. Podstawą wychowania w ZHP są normy moralne, wywodzące się z uniwersalnych, kulturowych i etycznych wartości chrześcijaństwa. ZHP uznaje prawo każdego członka Związku do osobistego wyboru systemu wartości duchowych. Za główne cele swojego działania ZHP uznaje: stwarzanie warunków do wszechstronnego, intelektualnego, społecznego, duchowego, emocjonalnego i fizycznego rozwoju człowieka; nieskrępowane kształtowanie osobowości człowieka odpowiedzialnego, przy poszanowaniu jego prawa do wolności i godności, w tym wolności od wszelkich nałogów; upowszechnianie i umacnianie w społeczeństwie przywiązania do wartości: wolności, prawdy, sprawiedliwości, demokracji, samorządności, równouprawnienia, tolerancji i przyjaźni; stwarzanie warunków do nawiązywania i utrwalania silnych więzi międzyludzkich ponad podziałami rasowymi, narodowościowymi i wyznaniowymi; upowszechnianie wiedzy o świecie przyrody, przeciwstawianie się jego niszczeniu przez cywilizację, kształtowanie potrzeby kontaktu z nieskażoną przyrodą<sup>24</sup>.

Patrząc na tak pojmowane wychowanie patriotyczne można dojść do wniosku, że głównym jego celem jest ukształtowanie poczucia własnej tożsamości młodych ludzi, będącej podstawą zaangażowania w sprawy własnego środowiska, a zarazem możliwość otwarcia się na inne społeczeństwa i inne kultury.

---

23. Tamże, s. 293.

24. Statut Związku Harcerstwa Polskiego, Warszawa 2012 § 3.

## Patriotyzm wobec obecnej sytuacji społecznej

Patriotyzm od strony powinności etycznej względem narodu to obowiązek miłości narodu. Prawdziwy patriotyzm nakazuje kochać swój naród, wszystkie jego wartości, przy jednoczesnym poszanowaniu wszystkich wartości innych narodów. Oznacza to, że kierujący się patriotyzmem człowiek chce naród wzbogacić o wartości autentyczne niezależnie od ich pochodzenia. Domaga się poszanowania także zabytków obcej kultury i wartości, z których mogą korzystać wszyscy ludzie. Prawdziwy patriotyzm, szanując wartości innych, jest otwarty na nie i ubogaca nimi człowieka, gdy ten taką postawą się kieruje<sup>25</sup>.

Polska uważana jest za kraj patriotyczny, czego dowodzą stulecia walki o niepodległość i wolność oraz ogrom przelanej za nią krwi i ludzkiego życia. Polska jest jednym z pierwszych krajów europejskich, który może pochlubić się wczesnym kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swych praw, a jednocześnie obowiązków względem swego państwa z nich wynikających. Jednak okres tzw. złotej wolności, nie był dla Polski łaskawy, elity polskie niezbyt dbały o dobro państwa i narodu, a głównym wyznacznikiem była podobnie jak dzisiaj prywatna i pełna kieszeń. Jednak ta demokracja udowodniła światu, że jest zdolna do szczególnego patriotyzmu i ofiary. Mimo patriotycznych postaw Polska utraciła swą niepodległość na 120 lat. Postawy patriotyczne narastały również pod zaborami. W Polsce pomimo rozdzielenia pomiędzy zaborców istniały różnorodne systemy prawne i ustrojowe, różny stopień wolności możliwości gospodarczych. Naród, dzięki tym, co walczyli, budowali i kształtowali świadomość narodową, utrzymał swoją tożsamość, a później w latach I wojny światowej był zdolny podjąć kolejny wysiłek zmierzający do odzyskania utraconej niepodległości i bytu państwowego. To dzięki patriotyzmowi, jaki ukształtował się w okresie zaborów, Polska była zdolna stawić czoła Rosji sowieckiej i obronić Europę przed bolszewicką zagładą. Patriotyzm i honor narodowy spowodował, że Polska mimo częstych zdrad, sama nie zdradziła swych sojuszników. Sama idea walki za wolność naszą i waszą budziła szerokie uznanie. Wydarzenia te spowodowały wykształcenie się pokolenia zdolnego scalić i odbudować kraj, tworząc przy tym podstawy zdrowej gospodarki

---

25. A. Garbarz, *Patriotyzm jako zadanie formacji narodu w ujęciu arcybiskupa Ignacego Tokarczuka*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 230.

oraz podejmującego walkę na wielu frontach w czasie II wojny światowej. Ostatnią z walk o wyznawane wartości narodowe i wolne państwo było powojenne powstanie antykomunistyczne. Tak więc miarą patriotyzmu jest ofiarność i miłość, a koniecznym elementem wiara przodków, dziedzictwo i kultura<sup>26</sup>.

Obecnie patriotyzm jest w znacznym stopniu uwarunkowany dominującymi trendami społecznymi i kulturowymi. Jedną z istotnych cech społeczeństwa ponowoczesnego są błyskawiczne przemiany w podstawowych sferach ludzkiego życia. To, co jeszcze wczoraj wydawało się dopiero nowe i zaskakujące, dzisiaj staje się już przebrzmiałe i zostaje zastąpione przez coś nowego. Odnosi się to zwłaszcza do zmian obyczajowych, społecznych i politycznych<sup>27</sup>. Podstawowe cechy kultury ponowoczesności, jak m.in. promowanie egoistycznego indywidualizmu, hedonizm czy zawężanie pragnień i znieszczenie ideałów prowokuje człowieka do szukania jedynie doraźnej przyjemności i do skrajnie egoistycznego nastawienia wobec życia i ludzi. Nic zatem dziwnego, że w tego typu kontekście cywilizacyjnym relatywizowane, czy wręcz pomijane jest znaczenie ojczyzny dla rozwoju i funkcjonowania człowieka oraz wartość wychowania patriotycznego<sup>28</sup>.

Poprzez uroczyste obchodzenie rocznic różnych wydarzeń historycznych, dokonuje się kształtowanie pozytywnego stosunku do wartości, które przyświecały wcześniejszym pokoleniom w walce o zachowanie niepodległości i tożsamości narodowej. Pojawia się więc potrzeba czynnego uczestnictwa w procesach społecznego działania, zaangażowania się w działania dotyczące całego społeczeństwa, rozwijanie własnej twórczej wizji przyszłości<sup>29</sup>. Postawa patriotyzmu jest mikroszkolą właściwie rozumianej tolerancji i dialogu społecznego. Miłość własnej ojczyzny „zobowiązuje” do poszanowania ojczyzny innych narodów, pokojowego rozwiązywania konfliktów, jeśli takie powstają<sup>30</sup>.

---

26. J. Gancarski, *Patriotyzm wczoraj i dziś*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 284, 287.

27. M. Dziewiecki, *Ponowoczesność jako kontekst wychowania patriotycznego dzisiaj*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 255-256.

28. Tamże, s. 263.

29. A. Chmura, *Pastoralne aspekty wychowania do patriotyzmu*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, Przemysł – Rzeszów 2006, s. 474.

30. K. Chałas, S. Kowalczyk, *Wychowanie ku wartościom narodo-patriotycznym...*, s. 130.

Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej powstała nowa sytuacja, a także nowe stojące przed nią wyzwania, które wymagały określenia swego stanowiska wobec wartości narodowo-patriotycznych. Słusznie zauważa T. Wójcik, że w sytuacji wejścia Polski do Zjednoczonej Europy potrzeba dziś patriotyzmu i poszanowania własnego narodu. Cytując autora: *ta nowa sytuacja w Europie będąca zarówno wielką szansą (...) jest wielkim wyzwaniem, wymaga społecznego solidaryzmu i lojalności wobec własnego narodu. Potrzebna jest formuła patriotyzmu odpowiedzialnego za państwo, zakotwiczonego w społeczeństwie będącym obywatelskim i solidarnym, czerpiącym z przeszłości, lecz spoglądającym z wielką uwagą w przyszłość. Patriotyzm jest uniwersalną wartością, której nie da się zdefiniować równaniem matematycznym, czy wzorem chemicznym, których można się nauczyć. Trzeba tę wartość stopniowo w sobie budować i przez nią budować szacunek dla innych narodów*<sup>31</sup>.

Również postawa prorozwojowa względem samego siebie staje się elementem postawy patriotycznej. Ta zależność postawy patriotycznej od samorozwoju i samodoskonalenia implikuje szereg zadań, do których należą:

- poszanowanie własnej godności i drugiego człowieka;
- odkrywanie mocnych stron osobowości i ich rozwijanie poprzez zgłębianie wiedzy;
- poszukiwanie obszarów samorealizacji;
- stawianie sobie ambitnych zadań na miarę swoich możliwości i odpowiedzialna ich realizacja;
- budowanie dobrych relacji interpersonalnych<sup>32</sup>.

Chodzi głównie o integralny rozwój siebie, aby pełniej i staranniej troszczyć się o trwanie i rozwój swojej ojczyzny.

Jednym ze zjawisk współczesnego świata są migracje ludzi do innych krajów, na inne kontynenty. Człowiek staje w obliczu nowych zadań, nowej kultury, nowych sytuacji społecznych, w których musi się umieć znaleźć, tzn. musi – mimo zmiany miejsca – być coraz większym człowiekiem w swym człowieczeństwie. Odnalezienie się w nowej kulturze jest łatwiejsze, jeśli człowiek zna i kocha własną kulturę,

---

31. T. Wójcik, *Aktywny patriotyzm*, „Wychowawca” 2003, nr 4, s. 17.

32. K. Chałas, S. Kowalczyk, *Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym...*, s. 159.

własny naród<sup>33</sup>. Postawa patriotyzmu, poszanowania własnego kraju zobowiązuje ludzi do poszanowania tej drugiej ojczyzny, w której przyszło im żyć, do postaw godnych i obywatelskich.

Dwustronne uwarunkowanie patriotyzmu, postawy żądającej poszanowania ojczyzny, jak też zobowiązania do poszanowania innych narodów i ich ojczyzn, znajduje swą aktualność jako postawy pożądanej dziś i w przyszłości, by mógł rozwijać się człowiek, by mógł rozwijać się świat z „ludzką twarzą”<sup>34</sup>.

## Zakończenie

Pracując z dziećmi i młodzieżą, nauczyciele są zobowiązani do kształtowania pozytywnej postawy młodych ludzi wobec życia ludzkiego, ojczyzny i przyrody. Istotne w wychowaniu jest kształtowanie przez nauczycieli patriotycznych postaw uczniów, czyli pozytywnego nastawienia wobec ojczyzny i jej problemów. Patriotyzm powinien kojarzyć się również z szacunkiem dla narodowej przeszłości, tradycji i nieobojętności wobec czasów teraźniejszych. Patriotyzm dnia dzisiejszego to także troska o polityczne losy ojczyzny, ale jeszcze bardziej troska o rodzinę, poszanowanie własności prywatnej i społecznej, sumienne wykonywanie obowiązków w miejscu pracy, przedkładanie dobra wspólnego nad własne. Przywiązanie do ojczyzny, tradycji i symboli narodowych to nie tylko puste słowa, lecz także i działanie w kierunku kultywowania i podtrzymywania wartości narodowo-patriotycznych. Przeanalizowanie tego zagadnienia potwierdza również konieczność wychowania w duchu patriotyzmu, gdyż tylko w ten sposób zapewnimy sobie i przyszłym pokoleniom gwarancję bezpieczeństwa i ciągłości państwa i narodu. Warunkiem koniecznym jest jednak dobra wola obywateli wyrażana przez osobiste przekonania.

Na zakończenie przeprowadzonych analiz warto przytoczyć słowa Jana Pawła II, który niejednokrotnie podkreślał potrzebę rozwijania uczuć patriotycznych: *Patriotyzm oznacza umiłowanie tego, co ojczyste: umiłowanie historii, tradycji, języka czy samego krajobrazu ojczystego. Jest to miłość, która obejmuje również dzieła rodaków i owoce ich geniuszu. Próba dla tego umiłowania staje się każde zagrożenie tego dobra, jakim jest ojczyzna. (...) Ojczyzna jest dobrem wspólnym wszystkich*

---

33. K. Chałas, S. Kowalczyk, *Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym...*, s. 132.

34. Tamże, s. 158.

*obywateli i jako taka, jest też wielkim obowiązkiem*<sup>35</sup>. Słowa te pomagają zrozumieć istotę współczesnego patriotyzmu.

## Streszczenie

### **Rola wychowania patriotycznego w kształtowaniu postaw młodzieży**

Patriotyzm jest jedną z wielu wartości, które odgrywają niebagatelną rolę w integralnym rozwoju człowieka. Swe odzwierciedlenie mają one w życiu człowieka, funkcjonowaniu rodziny, społeczności szkolnej, lokalnej, narodu, państwa oraz innych państw i narodów. Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym powinno koncentrować się na umacnianiu tych wartości w możliwie wysokiej pozycji w hierarchii wartości każdego człowieka oraz na urzeczywistnianiu tych wartości. Wśród wartości narodowo-patriotycznych występują wartości takie jak naród, państwo, ojczyzna, patriotyzm, pokój, które łączą się, przenikają i integrują nawzajem. Na powstanie i rozwój świadomości narodowo-patriotycznej znaczący wpływ posiada system wychowania dzieci i młodzieży realizowany w środowisku rodzinnym i szkolnym.

**Słowa kluczowe:** wychowanie patriotyczne, młodzież, rodzina, szkoła.

## Summary

### **The role of patriotic education in shaping attitudes of young people**

Patriotism is one of many values that play an important role in the integral human development. Those values are reflected in human life, functioning of family, school community, local communities, as well as functioning of the nation, the state and other states and nations. Education towards national-patriotic values should focus on strengthening these values at high position in the hierarchy of values of every human being and the realization of them. Among the national-patriotic values there are values such as nation, state, homeland, patriotism, peace, which combine, permeate and integrate. A system of education of children and youth carried out in family and school has a significant impact on the origin and development of national-patriotic awareness.

**Keywords:** patriotic education, young people, family, school.

---

35. Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005, s. 71-72.



## Bibliografia

- Chałas K., Kowalczyk S., *Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym – elementy teorii i praktyki*, T. II. *Naród, ojczyzna, patriotyzm, państwo, pokój*, Wydawnictwo „Jedność”, Lublin – Kielce 2006.
- Chmura A., *Pastoralne aspekty wychowania do patriotyzmu*, „Roczniki Teologiczne” 2006, t. 53, z. 6, s. 125-132.
- Dziewiecki M., *Ponowoczesność jako kontekst wychowania patriotycznego dzisiaj*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, WAP, Przemyśl – Rzeszów 2006.
- Gałązka J., Gałązka E., *Wartości patriotyczne w osobowości – analiza psychologiczna*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, WAP, Przemyśl – Rzeszów 2006.
- Gancarski J., *Patriotyzm wczoraj i dziś*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, WAP, Przemyśl – Rzeszów 2006.
- Garbarz A., *Patriotyzm jako zadanie formacji narodu w ujęciu arcybiskupa Ignacego Tokarczuka*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, WAP, Przemyśl – Rzeszów 2006.
- Glass A., *Wychowanie patriotyczne w harcerstwie*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, WAP, Przemyśl – Rzeszów 2006.
- Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005.
- Kaczmarek K., *Świadomość historyczna a kształtowanie uczuć patriotycznych*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, WAP, Przemyśl – Rzeszów 2006.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Krąpiec M. A., *O patriotyczne wychowanie*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, WAP, Przemyśl – Rzeszów 2006.
- Łobocki M., *Teoria wychowania w zarysie*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2007.
- Ostrowska K., *Patriotyzm – wartość ceniona czy zaniedbana?*, [w:] W. Janiga (red.), *Wychowanie do patriotyzmu*, WAP, Przemyśl – Rzeszów 2006.

- Petrozolin-Skowrońska B. (red.), *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 4, PWN, Warszawa 1997.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2012 poz. 977.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2014, poz. 803.
- Statut Związku Harcerstwa Polskiego, Warszawa 2012.
- Skorowski H., *O potrzebie edukacji patriotycznej w kontekście globalizacji*, „Homo Dei” 2003, nr 2, s. 15-30.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz. U. z 2014, poz. 191, 1198, z 2015, poz. 357.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 1991, Nr 95, poz. 425 z późniejszymi zmianami.
- Wójcik T., *Aktywny patriotyzm*, „Wychowawca” 2003, nr 4, s. 16-17.

# Kształtowanie się idei społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce przed i po 1989 r.

Robert Zawisza<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Niezwykle trudno w jednoznaczny sposób scharakteryzować zjawisko społeczeństwa obywatelskiego i ująć je w jednej właściwej definicji. Przyczyną tej trudności jest chociażby ogromne spektrum życia społecznego, kulturalnego, czy politycznego oraz wszelkie sytuacje mu towarzyszące, przez które owo społeczeństwo przenika i zarazem w nim uczestniczy. Mimo podejmowanych licznych prób sprecyzowania tego zjawiska, przez wielu naukowców, myślicieli, działaczy społecznych, czy polityków, termin „społeczeństwo obywatelskie” nadal pozostaje w tej materii otwarty. W niniejszym artykule postaram się ukazać zarys kształtowania się idei społeczeństwa obywatelskiego oraz jego obraz w Polsce przed i po 1989 r.

## Kształtowanie się idei społeczeństwa obywatelskiego

Idea społeczeństwa obywatelskiego swoje korzenie zapuszcza aż do czasów antycznych. Głęboki przekrój myśli greckiej w przedmiotowym zakresie ukazała Aleksandra Malec w pracy doktorskiej *Miejsce szkolnictwa niepublicznego w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim na przykładzie systemów oświatowych Polski, Austrii i Niemiec*<sup>2</sup>. Przejawem źródeł kształtowania się idei społeczeństwa obywatelskiego m.in. są greckie i łacińskie definicje obywatela (*polites, civis*), jako głównego podmiotu w procesie tworzenia i rozwoju miast-państw (*poleis*). Kolejnym zwrotem świadczącym o antycznych korzeniach idei społeczeństwa obywatelskiego jest greckie *politeuo*, co oznacza *jestem obywatelem rządzącym swym*

- 
1. Mgr Robert Zawisza, politolog, absolwent Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, inspektor w Wydziale ds. Koordynacji Działań Powiatowych Służb, Inspekcji i Straży Starostwa Powiatowego w Jaśle.
  2. A. Malec, *Miejsce szkolnictwa niepublicznego w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim na przykładzie systemów oświatowych Polski, Austrii i Niemiec*, UŚ, Katowice 2006, s. 9-12, <http://www.sbc.org.pl/Content/4441/doktorat2668.pdf> – stan na dzień 07.01.2014 r.

państwem i chociaż określenie to wyszło z użycia z chwilą upadku helleńskich *poelis*, to w czasach rzymskich jego znaczenie określało prowadzenie polityki, kierowanie administracją, czy też udział w rządach. Nadrzędnym pojęciem filozofii politycznej Arystotelesa było *koinonia politike* stanowiące definicję miasta (*polis*) opartego na porządku publicznym (*koinon*). Człowiek będąc istotą społeczną (*politikon zoon*) nie może żyć poza granicami swojego *polis*. *Polis* stanowi wspólnotę ludzi równych, których wspólnym celem jest stworzenie jak najdoskonalszego poziomu życia. Arystoteles tak sformułował proces powstawania państwa (*polis*):

Pełna w końcu wspólnota stworzona z większej liczby gmin wiejskich, która niejako już osiągnęła kres wszechstronnej samowystarczalności, jest państwem; powstaje ono dla umożliwienia życia, a istnieje, aby życie było dobre. Każde państwo powstaje zatem na drodze naturalnego rozwoju, podobnie jak pierwsze wspólnoty<sup>3</sup>.

Zdaniem Arystotelesa, to właśnie poprzez wspólnoty począwszy od rodzinnej, aż po polityczną – obywatelską, następuje proces samorealizacji człowieka. Stąd też arystotelesowski model państwa, to naturalna kontynuacja społeczeństwa rodzinnego, tak jak w rodzinie, tak też w państwie dokonuje się realizacja natury człowieka jako istoty społecznej. Zatem Arystoteles dokonał odkrycia, że poza więzami polityczno-ekonomicznymi w państwie elementem łączącym ludzi istotne znaczenie ma sympatia, stąd ludzie, którzy tworzą wspólnotę polityczną poza posiadanymi umiejętnościami do współdziałania i współuczestniczenia muszą posiadać jeszcze jedną bardzo ważną zdolność, jaką jest przyjaźń i czynienie dobrych uczynków.

Okazuje się więc z tego, że państwo nie jest zespoleniem ludzi na pewnym miejscu dla zabezpieczenia się przed wzajemnymi krzywdami i dla ułatwienia wymiany towarów. Wszystko to co prawda być musi, jeśli państwo ma istnieć, jednak jeśli nawet to wszystko jest, to i tak nie jest to jeszcze państwo, bo jest ono wspólnotą szczęśliwego życia, obejmującą rodziny i rody, dla celów doskonałego i samowystarczального bytowania. Nie da się to oczywiście osiągnąć, jeśli ludzie nie mieszkają na jednym i tym samym miejscu i nie zawiązują związków małżeńskich. Stąd właśnie powstały w państwach i powinowactwa, i bractwa (*fratrie*), i związki ofiarnicze, i zrzeszenia towarzyskie. Są one tworem przyjaźni, bo przyjaźń jest wówczas, gdy się zamierza współżyć ze sobą. Celem państwa jest zatem szczęśliwe życie, a reszta to

---

3. L. Piotrowicz, Arystoteles: *Polityka*, Przeł., PWN, Warszawa 1964.

środki do tego celu wiodące. Państwo jest zaś wspólnotą rodów i miejscowości dla doskonałego i samowystarczalnego bytowania. To znów polega jak powiedziałem na życiu szczęśliwym i pięknym. Trzeba tedy przyjąć, że wspólnota państwowa ma na celu nie współżycie, lecz piękne uczynki<sup>4</sup>.

W filozofii rzymskiej opisowi społecznego porządku służyło stworzone przez Cyncerona pojęcie *societas civilis*, czyli społeczeństwo obywatelskie. Dla Rzymian społeczeństwo obywatelskie było sferą rozumu i sprawiedliwości, obywatelskiego uczestnictwa w życiu wspólnoty politycznej oraz praw, wspólnotą opartą na uniwersalistycznym rozumieniu obywatelstwa, któremu jednakże nie było obce przekonanie o niezwyklej sile interesów prywatnych. Cynceron na pierwszym miejscu stawiał dobro państwa jako rzeczy publicznej ludzi oraz jego prawa, twierdząc, że *nie ma państwa trwalszego i pewniejszego niż takie, w którym obywatele rządzą pospołu, mając na względzie swoje dobro i swobody*, co zarazem decydować miało o tym, że prawdziwie wolne było zarówno państwo, jak i jego obywatele<sup>5</sup>.

Spółeczeństwo europejskie w epoce średniowiecza postrzegano jako element realizacji boskiego planu, zgodnie z którym każdy człowiek miał z góry przypisane swoje miejsce i rolę w hierarchii społecznej, zgodnie z „bożym zamysłem”. Przemiany społeczeństwa feudalnego oraz wzrost znaczenia miast i mieszczaństwa, stworzyły podstawy nowożytnej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego.

W odróżnieniu od starożytnych koncepcji traktujących społeczeństwo w kategoriach struktury politycznej (np. zarówno Grecy, jak i Rzymianie określali tożsamość własnych społeczeństw pojęciem *politeia*, czyli ustroju) idea, która narodziła się we wczesnym średniowieczu, przedstawia władzę jako tylko jeden ze społecznych organów. Władza królewska była np. *singulis maior*, ale nie *universis minor*. Przyjęcie idei, iż społeczeństwo nie jest tożsame ze swoją strukturą polityczną, można uznać za jedno ze źródeł późniejszego terminu „społeczeństwo obywatelskie” i jeden z korzeni „zachodniego liberalizmu”<sup>6</sup>.

---

4. L. Piotrowicz, *Arystoteles...*, s. 116-117.

5. D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012 s. 25. Zamieszczony cytat: Cynceron, *O państwie. O prawach*, przeł. I. Żółtowska, Kęty 1999, I, XXXII.49, s. 55.

6. J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego,

Idea ta znalazła odzwierciedlenie w XVII i XVIII-wiecznej angielskiej myśli społecznej, zarówno w filozofii Johna Locke'a (1632-1704), jak i Davida Hume'a (1711-1776). Obydwaj filozofowie głosili koncepcję społeczeństwa obywatelskiego opartej na ideałach nowopowstającego społeczeństwa Anglii, będącego wynikiem umowy społecznej utwierdzonej na gruncie społeczeństwa naturalnego w celu powołania władzy i utworzenia społeczeństwa politycznego.

Umowa miała być zawierana w dwóch etapach. W pierwszym ludzie najpierw konstytuowali społeczeństwo obywatelskie; w drugim powoływali społeczeństwo polityczne i władzę. W świetle locke'owskiej konstrukcji umowy społecznej społeczeństwo poprzedza władzę i sprawuje nad nią kontrolę oraz może rozwiązać umowę, gdy władza złamie jej warunki<sup>7</sup>.

Myśli wspomnianych filozofów kontynuowali między innymi Jean-Jacques Rousseau (1712-1778, *Umowa społeczna* 1762), Adam Smith (1723-1790, *Teoria uczuć moralnych* 1759), a także Hugo Kołłątaj (1750-1812, *Porządek fizyczno-moralny* 1810). Do końca XVIII w. dominował zatem termin „społeczeństwo obywatelskie” i był równoznaczny z terminami „państwo”, czy „społeczeństwo polityczne”. Druga połowa XVIII w. przynosi jednak zasadniczą zmianę, na skutek której dochodzi do wyraźnego rozróżnienia pomiędzy społeczeństwem obywatelskim, a państwem.

Dla Fergusona, Hutchesona, Smitha, Millara, Hume'a i innych, społeczeństwo obywatelskie oznacza już społeczeństwo „ucywilizowane”, czy też ogładzone i dobrze wychowane, w odróżnieniu od nieokrzesanego, barbarzyńskiego czy dzikiego<sup>8</sup>.

Wiek XIX i aż do lat 70. XX w., to okres kiedy koncepcja społeczeństwa obywatelskiego w świadomości potocznej stała się bardzo odległą, a wręcz zapomniana. Ustąpiła miejsca kategoriom społeczeństwa demokratycznego oraz społeczeństwa totalitarnego nad którymi to skoncentrowali się ówcześni teoretycy filozofii politycznej.

---

Wrocław 2012, s. 18. Zamieszczony cytat: Ch. Taylor, *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994, s. 63.

7. J. Blicharz, *Administracja...*, s. 313-314, zamieszczony cytat: H. Izdebski, *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. III rozszerzone, Liber, Warszawa 2004,.

8. A. Malec, *Miejsce...*, s. 14. Zamieszczony cytat: Ch. G. A. Bryant: *Obywatelski naród, obywatelskie społeczeństwo, obywatelska religia*, [w:] *Ani książe, ani kupiec: obywatel...*, s. 207.

Niezwykle ważna dla współczesnych refleksji nad społeczeństwem obywatelskim okazała się także — sformułowana, przez Karla Poppera w latach czterdziestych XX w. — koncepcja „społeczeństwa otwartego”, jako zakwestionowanie zasad, które przyświecają społeczeństwom totalitarnym, odrzucającym racjonalizm i nieskrępowaną wymianę poglądów<sup>9</sup>. Społeczeństwo otwarte to takie, w którym jednostka uzyskuje prawo do osobistych decyzji. Człowiek nie posiadał takiego prawa w społeczeństwie zamkniętym, czyli magicznym, plemiennym lub kolektywnym, w których plemię jest wszystkim, a jednostka niczym. Jak pojedyncza komórka w organizmie, osoba jest tam podporządkowana ogółowi. W społeczeństwie otwartym natomiast dochodzi do głosu interes człowieka właśnie jako jednostki. Pojawia się miejsce na indywidualną inicjatywę, na ludzką godność i wolność. Spełnione też może być rzucone przez Sokratesa wezwanie do wzajemnego szacunku, wsparte przekonaniem, że w życiu człowieka nie ma nic ważniejszego niż inni ludzie. A więc indywidualizm jest pierwszą cechą społeczeństwa otwartego. Drugą jego cechą jest ruchliwość społeczna. W społeczeństwie otwartym, inaczej niż w zamkniętym, jednostka nie jest na stałe przypisana do swego miejsca, może ona poruszać się w hierarchii społecznej. W społeczeństwie otwartym wielu ludzi dąży do awansu społecznego i do zajęcia miejsca innych ludzi – pisał Popper. Warunkiem tej ruchliwości jest sprawiedliwość oparta na równości: ludzie są równi na starcie do konkurencji i są traktowani w równy sposób – bez przywilejów, jakie może dawać urodzenie, bogactwo lub władza. Ograniczona władza – to trzecia cecha społeczeństwa otwartego. W społeczeństwie, które respektuje swoich członków, władza musi działać na rzecz swych obywateli, a nie elit. Władza zostaje poddana kontroli obywateli. Służą temu te instytucje demokratyczne, od których zależy wolność, a z nią postęp – mówi Popper. Ale sama demokracja nie wystarcza, bo przecież systemy totalitarne też potrafiły pozyskać przynajmniej formalne poparcie większości. Toteż społeczeństwo otwarte nie może być samym tylko rządem większości, ale również musi chronić prawa mniejszości<sup>10</sup>.

Przedstawione zarówno nowożytny, jak i współczesne koncepcje społeczne różnią się w zasadniczy sposób pod wieloma względami, to jednak należy zauważyć, że

---

9. A. Malec, *Miejsce szkolnictwa niepublicznego...*, s. 20. Zamieszczony cytat: K. Popper: *The Open Society and its Enemies*. Princeton 1971.

10. W. Osiatyński, *Społeczeństwo otwarte według Karla Poppera*. „Wiedza i Życie” 1996, nr 6, <http://archiwum.wiz.pl/1996/96063800.asp> – stan na dzień 13.01.2015 r.

wspólnym elementem, łączącym je wszystkie jest niepodważalnie idea względnej samodzielności społeczeństwa wobec państwa i jego władz. Zgodnie z tą ideą możemy scharakteryzować społeczeństwo obywatelskie jako społeczeństwo, zachowujące swoją podmiotowość, niezależnie od podmiotowości państwa. Społeczeństwo to posiada również zdolność do samoorganizacji, czyli niezależnie od tego, jaki panuje w danym państwie system władzy (czy to będzie monarchia, czy republika, czy demokracja) interesy społeczeństwa zawsze będą stanowić wartość nadrzędną.

### Społeczeństwo obywatelskie w Polsce przed 1989 r.

Społeczeństwo obywatelskie zazwyczaj idzie w parze z demokracją w kontekście formy sprawowania władzy. Dla realizacji różnorodnych celów społecznych, czy to interesów pomiędzy poszczególnymi grupami, lub interesów tych grup w relacjach z instytucjami państwowymi, uczestnicy tych przedsięwzięć zrzeszają się w organizacjach lub stowarzyszeniach niezależnych od instytucji państwowych, wykazując się tym samym niezwykłą zdolnością samoorganizacji oraz przejawiają głębokie zainteresowanie życiem społecznym. Tego typu forma aktywności społecznej w życiu publicznym, stanowi właśnie istotę społeczeństwa obywatelskiego. Chociaż organizacje społeczeństwa obywatelskiego względem państwa są w pewnym stopniu autonomiczne, to pomimo to zadaniem państwa jest udzielanie pomocy i wspieranie działań tego typu organizacji (zwanymi również pozarządowymi), ze względu na to, że ich działalność jest suplementarna wobec poszczególnych instytucji państwowych. W państwie niedemokratycznym a zwłaszcza totalitarnym autonomiczność organizacji wobec instytucji państwowych oraz jakakolwiek forma samoorganizacji obywateli jest nie do przyjęcia, a wręcz sprzeczna z zasadami funkcjonowania takiego państwa. Nie znaczy to jednak, że funkcjonowanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego nie może mieć miejsca w państwach o ograniczonej demokracji bądź jej braku. Do naturalnej rzeczy należy, że w państwach, których ustroj polityczny nie jest w zgodzie z wolą większości społeczeństwa, wcześniej czy później dochodzi do różnych form sprzeciwu społeczeństwa wobec tejże władzy. Naturą natomiast władzy państwa niedemokratycznego jest wszelkimi sposobami dążyć do uzyskania jak najskuteczniejszej kontroli nad wszelkimi formami aktywności obywatelskiej i do uzyskania ich zupełnej uległości wobec władzy. W rzeczywistości z drugiej strony nie jest też możliwe, aby władza nie zaakceptowała żadnego



autonomicznego funkcjonowania chociaż niektórych z nich. Na przykładzie Polski przyglądając się bliżej praktykom politycznym po 1956 r., możemy zauważyć, że społeczeństwo miało możliwość zrzeszania się w różnych strukturach takich jak np. stowarzyszenia artystyczne, czy też różnego rodzaju koła zainteresowań, które w pewnym stopniu posiadały również swobodę programową jak i organizacyjną.

Niektóre stowarzyszenia musiały uzyskać pozwolenie na działalność np. kluby inteligencji katolickiej, ale w ramach różnych ograniczeń cieszyły się jakąś wewnętrzną swobodą. Jednakże nie była to taka sama spontaniczność i swoboda, jaką cieszyły się podobne organizacje w zachodnich demokracjach. Członkom stowarzyszeń zawsze towarzyszyło pewne poczucie zagrożenia, niekoniecznie nawet uświadamiane, ludzie mieli obawę czy nie przekroczą pewnych granic (mimo, że czasem nie było wiadomo, gdzie one przebiegają), i czy przynależność do danej organizacji nie narazi ich na represje ze strony państwa. Podobnie wygląda sprawa dobrowolności członkostwa – w niemal wszystkich organizacjach było ono dobrowolne. Jednakże znaczenie tej dobrowolności było zupełnie inne niż w krajach demokratycznych. Szczególnie ważną rolę motywacyjną, jaką kierowali się wstępujący do danej organizacji, najczęściej nie wstępowało ze względu na ich cele, by wspólnie czegoś dokonać, lecz by uzyskać inne dobra. Do partii komunistycznej (PZPR) wstępowało ze względu na karierę zawodową czy uzyskanie jakichś dodatkowych korzyści – przynależność do partii była po prostu „dobrze widziana” przez władzę, kierownictwo zakładów itp. Oczywiście, nie można wykluczyć autentyczności dobrowolności w przypadku organizacji zawodowych, towarzystw naukowych, kulturalnych, klubów sportowych. W interesie państwa totalitarnego leżało popieranie organizowania się obywateli, ale pod jego nadzorem – wówczas łatwiej było ich kontrolować<sup>11</sup>.

*Społeczeństwo obywatelskie znaczyło w Polsce co innego niż w krajach Zachodu – pisze Adam Podgórecki. Na zachodzie działało ono równoległe z państwem. Uzupełniało jego możliwości lub podejmowało działania, do których państwo się nie nadawało. (...) państwo i społeczeństwo nie tylko tolerowały się wzajemnie,*

---

11. A. Szczap, *Koncepcje społeczeństwa obywatelskiego w filozofii społecznej liberalizmu i komunitaryzmu*, niepublikowana praca doktorska, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2006, s. 196-197.

respektując obustronnie określone granice ich aktywności, ale także wspierały się nawzajem. W Polsce żyły w stanie wzajemnej wrogości<sup>12</sup>.

Wbrew oficjalnej polityce władzy Polski Ludowej i komunistycznych rządów dostrzegamy również elementy rozwijania się, niezależnych organizacji, charakterystycznych dla społeczeństwa obywatelskiego. Znaczna większość tych pozornie niezależnych organizacji korzystała z ochrony jaką dawał, nigdy niepodporządkowany władzy komunistycznej kościół katolicki, chociaż ich działalność nie ograniczała się tylko do działalności wokół kościelnej.

Wiele organizacji niezależnych istniejących przed II. wojną światową kontynuowało swą działalność w Polsce Ludowej w okresie po roku 1956, czyli po odejściu partii komunistycznej od pełnej monopolizacji władzy i wprowadzenia pewnej liberalizacji w życiu społecznym, w ramach tak zwanej „odwilży październikowej”. Istniejące po 1956 r. organizacje społeczne akceptowały nominalną kontrolę wyłącznie najwyższych, krajowych władz, zachowując niezależność swych ogniw lokalnych. Wiele można tu dać przykładów. Należało do takich organizacji Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, lokalne oddziały Związku Bojowników o Wolność i Demokrację, czyli jedynej dopuszczonej do formalnego istnienia organizacji kombatanów wojennych. W większości polskich miast funkcjonowały organizacje miłośników miasta czy regionu – w tych formalnie niewinnych politycznie organizacjach kultywowano tradycje i historię w sposób całkowicie sprzeczny z ideologią obowiązującą w państwie socjalistycznym<sup>13</sup>.

Organizacje te stały się niejako fundamentem i zapowiedzią tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego, niezależnego od władzy komunistycznej. Główną siłą napędową tego procesu w Polsce poczynawszy od połowy lat 70. XX w., były działania opozycji demokratycznej. Po wydarzeniach radomskich, które miały miejsce w 1976 r. powstał Komitet Obrony Robotników, który był jawną i zinstytucjonalizowaną formą opozycji wobec władzy ludowej. Organizacja ta była zjawiskiem wyjątkowym w skali Europy Wschodniej, gdyż jej nieprzerwana 5-letnia działalność (od września 1977 r. jako Komitet Samoobrony Społecznej KOR), aż do września 1981

12. A. Podgórecki, *Społeczeństwo polskie*, Wydawnictwo WSP w Rzeszowie, Rzeszów 1995, s. 160.

13. A. Krasnowolski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu 2014, s. 8

r., byłyby wręcz niedopuszczalna w państwie zupełnego totalitaryzmu. W Polsce było to możliwe w wyniku prowadzonej przez Edwarda Gierka tzw. polityki „małej stabilizacji” oraz w wyniku sytuacji powstałej na skutek wejścia Polski do europejskich organizacji. Istotną rolę odegrało tu uczestnictwo Polski w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) w ramach której w dniu 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach doszło do podpisania *Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, zwanego *Wielką Kartą Pokoju*. Akt ten nie był formą kontraktu ani umowy prawnej, ale stanowił uroczystą deklarację intencji o znaczeniu politycznym i moralnym oraz wyrażał wolę współdziałania państw w Europie podzielonej na dwa odległe od siebie ideologicznie bloki. W następnych latach obserwujemy pojawienie się coraz większej liczby organizacji opozycyjnych, posiadających bardzo różny status zarówno organizacyjny, jak i programowy. Przykładem może być partia polityczna KPN, czy instytucje edukacyjne np. Latający Uniwersytet oraz związki zawodowe. Wszystkie one tworzyły w Polsce ruch opozycyjny. Niezwykłym osiągnięciem postępujących przemian było również powstanie niezależnej prasy oraz wydawnictw książkowych, czyli tak zwanego obiegu alternatywnego. Pionierem wydawnictw poza cenzurą była katolicka organizacja młodzieżowa „Spotkania”, którą tworzyli studenci Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego pod kierunkiem Janusza Krupskiego. Następnym zarówno wielkim jak i niezależnym wydawcą, była założona przez Mirosława Chojeckiego Niezależna Oficyna Wydawnicza (NOWA). Zwieńczeniem procesu obywatelskiego organizowania się i powstawania nowych organizacji w wyniku strajków sierpniowych w 1980 r. było powołanie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Działania tej organizacji doprowadziły nie tylko do olbrzymich przemian społecznych PRL-u, ale dokonały też przewrotu w całym „obozie socjalistycznym”. W okresie „Solidarności” termin „społeczeństwo obywatelskie” nie był powszechnie stosowany, natomiast działacze związkowi „Solidarności” reprezentowali koncepcję budowy „Samorządnej Rzeczypospolitej”, definiując w ten sposób własny program budowy społeczeństwa obywatelskiego. Wszelkie próby stłumienia tego zrywu społecznego przez władze komunistyczne, włącznie z wprowadzeniem stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. okazały nie tylko bezskuteczne, ale też ogromnym błędem w wymiarze zarówno politycznym jak i ekonomicznym. W Polsce jak i w całym obozie socjalistycznym panował usilny opór przeciwko tworzeniu się

jakichkolwiek inicjatyw społecznych, noszących znamiona niezależności wobec władzy, a tym bardziej występujących przeciwko niej samej. Ruch ten nie ograniczał się tylko do sfery politycznej, a świadczy o tym m.in. fakt, że do grona działaczy należeli intelektualiści oraz artyści, czyli grupy społeczne dotychczas najbardziej uzależnione od władzy. Na takim gruncie zrodził się ruch solidarności społecznej, tworzyły się niezależne od władzy ośrodki samokształcenia, organizacje opiekujące się rodzinami osób represjonowanych i internowanych, a w efekcie tego wszystkiego zrodziła się opozycja, co było zjawiskiem nadzwyczajnym w państwie o systemie niedemokratycznym. W taki oto sposób rodziły się na nowo struktury społeczne właściwe dla społeczeństwa obywatelskiego. Ogromną rolę w podejmowanych inicjatywach społecznych tego okresu odgrywała instytucja kościoła katolickiego. Kościół katolicki w Polsce nie był tylko wsparciem dla działaczy, ale też stanowił dla nich skuteczną ochronę.

To „alternatywne społeczeństwo” siłę i moralne wsparcie czerpało z nauk Papieża-Polaka, dbającego o etyczny wymiar i budowanie nowych, moralnych więzi w społeczeństwie polskim. Wielkimi narodowymi katechezami stały się kolejne pielgrzymki Jana Pawła II do Ojczyzny: 16-22 czerwca 1983 r. i 8-14 czerwca 1987 r. Znaczący wpływ wywierało również nauczanie zawarte w kolejnych encyklikach (zwłaszcza w encyklikach społecznych: *Laborem exercens* z 14 września 1981 r. i *Sollicitudo rei socialis* z 30 grudnia 1987 r., a także *Centesimus annus* z 1 maja 1991 r.) oraz przesłania zawarte w listach pasterskich i słowach kierowanych do pielgrzymów. Być może ten fenomen polskiego społeczeństwa obywatelskiego nie odpowiadał w pełni modelowi zachodnioeuropejskiego społeczeństwa obywatelskiego, gdyż możliwości zrzeszania się przez obywateli dla realizacji własnych celów były ograniczane przez aparat państwa komunistycznego, a powstawało ono nie „obok” tego aparatu, ale „przeciw” niemu. Samoorganizacja i samoobrona społeczeństwa przed państwem komunistycznym stanowiły o specyfice procesu funkcjonowania polskiego społeczeństwa obywatelskiego dekady lat 80. XX w. Było to również odbudowywanie poczucia solidarności i więzi społecznych<sup>14</sup>.

Całemu temu procesowi przemian społecznych towarzyszyło powstawanie nowych pozarządowych i jednocześnie nieformalnych stowarzyszeń i organizacji.

---

14. A. Krasnowolski, *Spółczesność...*, s. 9.

Paleta ich różnorodności była ogromna od katolickich, kulturalnych, samokształceniowych, turystycznych, skończywszy na po politycznych. Wiele z nich nie było związanych z kościołem katolickim, ale wszystkim przyświecał wspólny cel. Charakteryzowała je niezależność od władzy rządzącej, a ich działalność ukierunkowana była na rzecz dobra wspólnego obywateli, tym samym pozostawały w opozycji do interesów komunistycznej władzy państwowej.

Na uwagę zasługuje jeszcze jedno zjawisko, jakie miało miejsce pod koniec lat 80., a dotyczy ono rozkwitu wielu lokalnych organizacji proekologicznych. Organizacje te były przedstawicielami społeczności lokalnych i walczyły o prawo tych społeczności do życia w niczym nieskażonym środowisku. Ich działania, chociaż zazwyczaj były w konflikcie z rozwojem infrastruktury drogowej czy przemysłowej okazywały się skutecznym narzędziem do odzyskiwania autonomii przez daną społeczność lokalną.

## Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce po 1989 r.

Budowanie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce na wzór modelu zachodnioeuropejskiego było możliwe dopiero po przemianach jakie miały miejsce na przestrzeni lat 1989 i 1990. Na skutek tych przemian wprowadzone zostały ogólnokrajowe reformy ustrojowe w sferze społecznej, gospodarczej oraz politycznej i dopiero dzięki nim zrodziły się warunki do budowy niezależnego społeczeństwa oraz demokratycznego państwa.

Idea społeczeństwa obywatelskiego łączy się bowiem z niezależnością obywateli od wszelkich form despotyzmu, z byciem autonomicznymi, w pełni niezależnymi podmiotami życia społecznego. Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo złożone z obywateli aktywnych i zdolnych do samoorganizacji oraz określania i osiągania wyznaczonych celów bez impulsu ze strony władzy państwowej – gdyż obywatele potrafią działać niezależnie od instytucji państwowych. Podstawową cechą społeczeństwa obywatelskiego jest świadomość jego członków potrzeb wspólnoty oraz dążenie do ich zaspokajania. Cała aktywność społeczeństwa obywatelskiego odnosi się więc do sfery ponadprywatnej, a niezależnej od oficjalnej działalności państwa. Nowoczesne demokratyczne państwo prawne potrzebuje silnego społeczeństwa obywatelskiego, a dla zaistnienia takiego społeczeństwa ko-

nieczne jest powstanie instytucji pomostowych, łączących instytucje społeczeństwa demokratycznego z administracją<sup>15</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że skutki reform początku lat 90. stworzyły jedynie możliwości ku tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego. Proces tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego nie może być skutkiem ingerencji jakiegokolwiek instytucji państwowej. Państwo ze swojej strony może jedynie stworzyć ku temu dogodne uwarunkowania prawne i nie stwarzać barier w procesie samoorganizowania się społeczeństwa. O jakże istotnej roli jaką odgrywa społeczeństwa obywatelskie w sferze funkcjonowania nowoczesnego państwa Piotr Gliński napisał: *Spółeczeństwo obywatelskie, społeczeństwo aktywne, otwarte, demokratyczne, solidarne, wolne i odpowiedzialne zarazem, nie jest strukturą łatwą do ukształtowania, właściwie orbituje gdzieś na granicy utopii, ale jest też jedynym rozsądnym i dającym nadzieję wyjściem z dylematów funkcjonowania współczesnych społeczeństw. Tylko taki partner jest w stanie kontrolować potężne struktury władzy politycznej i ekonomicznej oraz łagodzić skutki różnorodnych napięć wewnętrznych w społeczeństwie. Tylko on potrafi wyzwolić społeczne rezerwy i obywatelską energię nawet w sytuacjach – wydawałoby się – beznadziejnych kryzysów społecznych i kulturowych*<sup>16</sup>.

Na przestrzeni ostatnich 25 lat, począwszy od przemian w 1989 r., poprzez okres bezradności społecznej i swego rodzaju zagubienia na skutek przejścia z systemu gospodarki socjalistycznej do gospodarki wolnorynkowej z początkiem drugiego tysiąclecia dostrzegamy początek rozwoju tzw. nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Przejaw działań podejmowanych przez społeczeństwo obywatelskie można dostrzec zarówno w działaniach instytucji formalnych, jak też tych niesformalizowanych.

Paweł Sarnecki analizując Konstytucję z 2 kwietnia 1997 r. wskazuje, że zgodnie z nią Naród wyjaśniany i przybliżany jest przez Konstytucję obrazem „społeczeństwa obywatelskiego”. Autor wyróżnia wśród rozmaitych podmiotów zaliczanych do zakresu osobowego pojęcia „Narodu” podmioty niesformalizowane i sformali-

15. A. Krasnowolski, *Spółeczeństwo...*, s. 10.

16. P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, s. 3, <http://biblioteka.kijowski.pl/glinski%20piotr/grupy.pdf> – stan na dzień 23.01.2015 r.

zowane. Do pierwszych zalicza takie jak: „wierzący w Boga”, „partnerzy społeczni”, „rodziny”, „pracujący”, „mniejszości narodowe”, „mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego” i podobne. Do podmiotów sformalizowanych należą „wyborcy”, „partie polityczne”, „związki zawodowe”, „stowarzyszenia”, „ruchy obywatelskie”, „dobrowolne zrzeszenia”, „fundacje i inne organizacje”<sup>17</sup>.

Zaznaczyć należy, że społeczeństwa obywatelskiego nie można utożsamiać w głównej mierze z organizacjami pozarządowymi, chociaż to na nie kładzie się największy akcent w przyjętych strategiach. Piotr Gliński wśród obszarów charakteryzujących się przejawem społeczeństwa obywatelskiego wymienia:

- sektor organizacji pozarządowych i obywatelskich, zwany też trzecim sektorem lub sektorem organizacji pozarządowych,
- lokalne wspólnoty o mniej lub bardziej obywatelskim charakterze,
- alternatywne, mniej sformalizowane wspólnoty obywatelskie,
- rozmaite ruchy społeczne,
- subkultury młodzieżowe,
- indywidualne postawy, zachowania i więzi obywatelskie oraz sieci zaufania społecznego<sup>18</sup>.

Budowa i rozwój społeczeństwa obywatelskiego w okresie transformacji systemowej nie należał do łatwych. Istotną rolę w tym procesie odegrało zjawisko tzw. blokad systemowych dla jego rozwoju. Joanna Kurczewska, Katarzyna Staszyńska i Hanna Bojar<sup>19</sup> już u początku okresu transformacji dokonały analizy tychże blokad występujących w procesie formowania się społeczeństwa obywatelskiego. Dokonały podziału na dwa rodzaje blokad, pierwsze które były wynikiem instytucjonalnych i strukturalnych słabości państwa tzw. blokady egzogenne oraz drugi

---

17. A. Krasnowolski, *Spoleczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu 2014, s. 11, Zamieszczony cytat: P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] Zb. Witkowski, A. Bień-Kacała red, *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, TNOiK, Toruń 2013, s. 12.

18. A. Krasnowolski, *Spoleczeństwo obywatelskie...*, s. 12.

19. J. Kurczewska, K. Staszyńska, H. Bajor, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, [w:] A. Rychard, M. Fedorowicz (red.), *Spoleczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 1993.

rodzaj ze względu na słabości samoorganizującego się społeczeństwa tzw. blokady endogenne.

Blokady egzogenne zachodzą w relacjach pomiędzy państwem, a społeczeństwem obywatelskim, na bazie relacji zachodzących na poziomie realnych instytucji bez względu na ich szczebel, czy to centralny, czy lokalny. Autorki prezentują sześć takich blokad egzogennych, które zachodzą, gdy:

1. Władza centralna buduje niezależnie od społeczeństwa obywatelskiego doktrynę całości ładu społecznego oraz gdy proponuje gotowe recepty, jak tę doktrynę przełożyć na zasady działania samorządów lokalnych i sejmików samorządowych.
2. Stare struktury państwowej administracji lokalnej oraz utrwalane przez nie podziały terenowe stanowią gorset dla podejmowanych na danym terenie inicjatyw gospodarczych, kulturalnych i politycznych.
3. Istnieją niedoskonałości rozwiązań legislacyjnych projektowanych przez państwo dla różnego typu i różnych poziomów agregacji społeczności lokalnych. Te niedoskonałości natury prawnej przejawiają się na co najmniej trzy istotne sposoby:
  - a) z pierwszym mamy do czynienia wówczas, gdy przy wydawaniu gminom masowych zezwoleń na działalność gospodarczą istnieje niebezpieczeństwo powielania starych układów personalnych i rozwiązań instytucjonalnych, co może powodować, że gmina zamiast stać się inspiratorem wielu zróżnicowanych inicjatyw gospodarczych innych podmiotów społecznych, sama staje się głównym, a często i jedynym pracodawcą na danym terenie. Często towarzyszy temu rozdawnictwo przywilejów nowym ludziom i nowym grupom, ale wedle zastanych zasad.
  - b) drugi wyrażał się w braku możliwości samodzielnego uchwalania przez gminy podatków lokalnych; zamiast tego do lutego 1993 r. musiały one korzystać ze zunifikowanego podatku lokalnego ustalanego w całości przez władze centralne.
  - c) trzecim przejawem niedoskonałości legislacyjnej jest brak możliwości prawno-organizacyjnych dla stworzenia względnie trwałej ogólnokrajowej reprezentacji samorządów lokalnych, co utrudnia koordynowanie zasad



współdziałania na różnych szczeblach społecznych i zmniejsza ogólnopolską widoczność ich funkcjonowania.

4. Daje się zauważyć przenoszenie na poziom lokalny konfliktów i podziałów politycznych, właściwych strukturom państwa. Prowadzi to z jednej strony do blokady współdziałania między poszczególnymi segmentami społeczeństwa obywatelskiego oraz państwa, także do blokady każdej formy konkretnej współpracy zadaniowej usytuowanej na poziomie lokalnym.
5. Następną blokadę stanowi nieprzejrzystość kompetencyjna, brak jasno określonych reguł rozdziału kompetencji między władzami administracji lokalnej i centralnej z jednej strony, a organami samorządowymi z drugiej.
6. Jednym z najważniejszych przejawów blokad jest atrofia więzi sąsiedzkich i atomizacja w miejscu zamieszkania. Słabość „prywatnych ojczyzn” to nie tylko skutek uniwersalnych procesów cywilizacyjnych, lecz przede wszystkim konsekwencja założonej przez dawne planujące państwo uniformizacji wielkich grup społecznych oraz tendencji do umieszczania na pewnym określonym terytorium luźnych zbiorowości nie powiązanych ani charakterystyką społeczną, ani określonym zadaniem. Słabość środowisk sąsiedzkich w zakresie kontroli społecznej i działań opiniotwórczych w porównaniu z okresem sprzed 1989 r. nie uległa radykalnej zmianie, jednakże oddziaływanie ideologii konkurencji i ideologii o nastawieniu skrajnie indywidualistycznym może jeszcze pogłębiać tę odziedziczoną po realnym socjalizmie atrofie więzi sąsiedzkich<sup>20</sup>.

Natomiast typ blokad endogennych, jest wytworem samego społeczeństwa obywatelskiego, które to blokady dotyczą różnorodnych wewnętrznych relacji tego społeczeństwa. Według Joanny Kurczewskiej i jej autorskiego zespołu, ten rodzaj blokad może przejawiać się w dwóch poziomach, tj.: poziomie uzewnętrznionym, zobiektywizowanych i różnych pod względem liczby elementów składowych oraz intensywności form samoorganizacji i samoregulacji społecznej oraz na drugim poziomie, dotyczącym świadomości jednostkowych i zbiorowych, czyli na poziomie w różny sposób utrwalanych metod postrzegania rzeczywistości społecznej, takich jak np. zwyczaje, czy nawyki.

---

20. A. Szczap, *Koncepcje...*, s. 207-211.

Różnica pomiędzy blokadami endogennymi a egzogennymi polega na tym, że w odniesieniu do blokad egzogennych procesy i warunki charakteryzujące struktury państwowe w miarę szybko i bezpośrednio kształtują społeczeństwo obywatelskie, a w sytuacji blokad endogennych takie tempo reakcji jest nie możliwe, ponieważ zasady konstruowania więzi społecznych nie podlegają natychmiastowym zmianom. Autorki prezentują następujące blokady endogenne:

1. Wyniesione z poprzedniego systemu „przyzwyczajenie” czy oczekiwanie bezpieczeństwa socjalnego i postawa roszczeniowa wobec państwa. Większość społeczeństwa uważa, że państwo powinno pełnić swoje dawne funkcje opiekuńcze: powinno każdemu obywatelowi zapewnić pracę zgodnie z jego wykształceniem i kwalifikacjami, powinno zapewnić każdemu opiekę zdrowotną, szkoły wszystkich szczebli powinny być bezpłatne. Ostatnie wybory prezydenckie i parlamentarne, w których wygrała partia „Prawo i Sprawiedliwość” obiecująca „państwo opiekuńcze” potwierdza istnienie tej blokady.
2. Zdecydowana większość form samoorganizacji nie weszła w formę instytucjonalizacji lub – jeśli jest w jakimś zakresie zinstytucjonalizowana – ogranicza się do wyrwykowych problemów społecznych, pozostaje na terenie ściśle lokalnym, albo też objawia charakter doraźny. Znaczna część samoorganizacji to szybka reakcja, najczęściej w formie spontanicznego protestu, na bardzo konkretne wydarzenie. Przykładami mogą tu być fale protestów przeciwko budowaniu domów opieki dla ludzi chorych na AIDS czy narkomanów. Ten typ samoorganizacji wyzwała się wówczas, gdy pojawia się jakieś „zagrożenie” i zanika, gdy „problem” zostaje rozwiązany (w tym wypadku, gdy zaniechane zostanie umieszczenie ludzi chorych czy uzależnionych w danej społeczności lokalnej). W zeszłym roku podobny przypadek zaistniał, gdy władze niektórych miast polskich zakazały organizowania „Parad Równości”, organizowane były wówczas protesty i marsze przeciwko łamaniu praw obywatelskich. Pojawiły się wówczas komentarze, że oto rodzi się społeczeństwo obywatelskie, budzi się świadomość praw obywatelskich. Jednakże w momencie wydania wyroku sądu, iż zakaz organizowania „Parad Równości” był niezgodny z prawem – a więc po osiągnięciu swojego celu – zanikło zaangażowanie społeczne w tę sprawę (a tym samym nadzieja na przebudzenie społeczeństwa obywatelskiego). Organizowanie się na podstawie więzi negatywnej nie sprzyja temu,

aby jednostki i grupy biorące udział w jakimś proteście potrafiły wykorzystując w tym celu poprzednie formy organizacji i nabyte doświadczenie konsolidowania się wokół przez siebie samych stworzonych zadań przekształcić się w grupę jakiegos afirmatywnego działania.

3. Do jeszcze innego typu blokad prowadzi organizowanie się społeczeństwa obywatelskiego według modelu wspólnot pierwotnych. Ten sposób organizowania się ma charakter całościowy i ekskluzywny, obejmuje wszelkie identyfikacje jednostki z otoczeniem, a więc identyfikacje polityczne, wyznaniowe i inne. Kurczewska przyznaje, że ten sposób organizacji przejawiał się już w latach osiemdziesiątych w tworzeniu się grup etosowych, wyróżniających się z otoczenia społecznego tym, że ich wartości działania były skierowane zarówno przeciwko wartościom opresywnego państwa, jak i przeciw normalnemu społeczeństwu.
4. Do ostatniej grupy blokad endogennych należy utrata przez społeczeństwo obywatelskie jego elit lokalnych, regionalnych. Liderzy raczej odchodzą do Sejmu, do urzędów wojewódzkich, do struktur partyjnych, aniżeli stają się przywódcami jakichś innych nowych zrzeszeń lub konfederacji stowarzyszeń na poziomie ogólnopolskim czy regionalnym. Tego rodzaju trudnościom sprzyja nieprzejrzystość struktur instytucjonalnych społeczeństwa obywatelskiego oraz państwa<sup>21</sup>.

XXI wiek spowodował, iż rola społeczeństwa obywatelskiego odrodziła się na nowo. Jego znaczenie we właściwym funkcjonowaniu państwa zostało doceniono zarówno w skali europejskiej, jak i krajowej. Dokonano zmian ustawowych, podkreślających i zarazem podnoszących znaczenie organizacji pozarządowych (tzw. „trzeciego sektora”) oraz gwarantujących ich udział w procesie konsultacji społecznych, obligatoryjnie lub fakultatywnie organizowanych przez samorządy gminne, miejskie, powiatowe, jak również województwa. Konsultacja społeczna to instytucja demokracji bezpośredniej, a zatem jej przeprowadzenie daje możliwość wyrażenia przez przedstawicieli danej zbiorowości własnej opinii w danej sprawie. W taki oto sposób tworzy się dwustronna relacja, będąca inicjatywą organu administracji państwowej. W przeciwieństwie do referendum wyniki konsultacji społecznej nie są wiążącymi dla organów władzy publicznej.

---

21. A. Szczap, *Koncepcje...*, s. 207-211.

Ponadto przyjęte zostały odpowiednie akty prawne oraz dokumenty rządowe, które wyznaczają strategię państwa w kierunku wzmocnienia samoorganizacji społecznych. Niezwykle istotnym i ważnym krokiem w tej materii okazało się wejście w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.), w której m. in. po raz pierwszy pojawiła się definicja organizacji pozarządowych. Są nimi, w myśl art. 3 ust. 2 ustawy, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Definicja organizacji pozarządowej jest więc bardzo szeroka, bo mieszczą się w niej również związki zawodowe oraz organizacje samorządu gospodarczego czy zawodowego. Ustawa ta otworzyła szeroko możliwości przekazywania środków finansowych, w ramach zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych do realizacji przez jednostki administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Ustawa zarysowała również zasady współpracy organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Na mocy tej ustawy utworzona została Rada Działalności Pożytku Publicznego jako organ opiniotwórczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Do jej zadań należy m. in. udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 cyt. ustawy, związanych z działalnością pożytku publicznego, wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych, a także tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów (art. 35 ustawy)<sup>22</sup>.

Pierwszym dokumentem rządowym służącym polityce wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego była przyjęta przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2005 r. „Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (SWRSO)”,

---

22. A. Krasnowolski, *Społeczeństwo...*, s. 12-13.

w której przedstawiono skróconą diagnozę społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz wyznaczono priorytety jego ewolucji. Dokument ten stanowił podstawę dla opracowania innego dokumentu, określającego sposób realizacji Strategii, a który nazwano Programem Operacyjnym Społeczeństwa Obywatelskiego. Obecnie obowiązuje „Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015”<sup>23</sup>, przyjęta Uchwałą Rady Ministrów nr 240/2008 z dnia 4 listopada 2008 r., w szerszym zakresie kreśląca zadania stawiane przed „trzecim sektorem” oraz określająca metody współpracy sektora rządowego i obywatelskiego<sup>24</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując pozwolę sobie przytoczyć słowa J. Szackiego: *nawet najbardziej żarliwi wyznawcy idei społeczeństwa obywatelskiego nie przeczą, iż sięgnęli po termin niepokojąco wieloznaczny i pojęcie, które jest w widoczny sposób „niedoteoretyzowane” i „socjologicznie niedorozwinięte”. Stąd zresztą bierze się zapewne inflacja najrozmaitszych, niekiedy ewidentnie rozbieżnych, definicji i pseudodefinicji, a także obfitość dygresji historycznych, które mają pokazać, o co chodziło wówczas, gdy pojęciem społeczeństwa obywatelskiego posługiwano się w przeszłości*<sup>25</sup>.

## Streszczenie

### **Kształtowanie się idei społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce przed i po 1989 r.**

Społeczeństwo obywatelskie. Artykuł ukazuje proces kształtowania się idei społeczeństwa obywatelskiego, które swoimi korzeniami sięga aż do czasów antycznych, zaprezentowany w nim został przekrój myśli greckiej i rzymskiej w przedmiotowym zakresie. Autor ukazał również obraz społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przed i po 1989 r.

**Słowa kluczowe:** społeczeństwo obywatelskie, idea społeczeństwa obywatelskiego.

---

23. Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Załącznik do uchwały nr 240/2008 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r., <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego/> – stan na dzień 05.01.2015 r.

24. A. Krasnowolski, *Społeczeństwo...*, s. 13.

25. J. Szacki, *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997, s. 6

## Summary

### **The evolution of the idea of civil society. Civil society in Poland before and after 1989**

Civil society. This article shows the formation of the idea of civil society, which has its roots dating back to ancient times, it has been presented in the cross-section of Greek and Roman thought on the subject. The author also showed the picture of civil society in Poland before and after 1989.

**Keywords:** civil society, the idea of civil society.

## Bibliografia

- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012,
- Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, <http://biblioteka.kijowski.pl/gliński%20piotr/grupy.pdf> – stan na dzień 23 stycznia 2015 r.
- Krasnowolski A., *Spółczesność obywatelska i jego instytucje*, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu 2014.
- Kurczewska J., Staszyńska K., Bajor H., *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, [w:] A. Rychard, M. Fedorowicz (red.), *Spółczesność w transformacji. Ekspertyzy i studia*, Warszawa 1993.
- Malec A., *Miejsce szkolnictwa niepublicznego w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim na przykładzie systemów oświatowych Polski, Austrii i Niemiec*, UŚ, Katowice 2006, <http://www.sbc.org.pl/Content/4441/doktorat2668.pdf> – stan na dzień 07.01.2014 r.
- Osiatyński W., *Spółczesność otwarta według Karla Poppera*. „Wiedza i Życie” 1996, nr 6, <http://archiwum.wiz.pl/1996/96063800.asp> – stan na dzień 13.01.2015 r.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Toruń 2012.
- Piotrowicz L., *Arystoteles: Polityka*, Przeł., PWN, Warszawa 1964.
- Podgórecki A., *Spółczesność polska*, Rzeszów 1995.
- Szacki J., *Ani książe, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997.

## Wykaz aktów prawnych

- Uchwała nr 240/2008 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015, załącznik Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.





# Administracja podatkowa w Polsce. Część 1.

## Definicja, organy, struktura

Emilia Szczęsna<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Znamion pierwszych struktur administracji podatkowej należy szukać już w starożytności (Grecja, Rzym, Mezopotamia, Egipt, Indie). Na szczególną uwagę zasługuje administracja podatkowa Grecji odznaczająca się cechami, które są charakterystyczne dla współczesnej demokracji państw Europy, tj. wybieralność, kadencyjność i kolegialność. W okresie nowożytnym władza skarbową łączyła się z władzą królewską. Każdy władca miał ambicje, aby posiadać własny pieniądź. W Polsce w XI w. takim pieniądzem był denar, a ważnym źródłem dochodów królestwa były regalia, które stanowiły prawo książęce gwarantujące władcy wyłączność w prowadzeniu działalności gospodarczej. Innym dochodem były podatki płacone od gospodarstwa<sup>2</sup>. Administracja podatkowa w Polsce przechodziła wiele przemian, z czego pięć etapów przypadło na czas przed zaborów. W późniejszym okresie rozbić skarbowe trwało ponad sto lat, po czym przeprowadzono w 1764 r. reformy, które podzieliły skarb państwa na nadworny i dwa pospolite (koronny i litewski). Powołano Komisje skarbowe Korony i Litwy, które pełniły funkcje wykonawcze i sądowne. Reformy okresu oligarchii magnackiej podzieliły państwo na skarbowe prowincje, a cały proces przemian niestety przerwał ostatni rozbiór Polski, co przyniosło trzy różniące się od siebie systemy podatkowe i administracyjne. W 1917 r. podjęto prace nad odbudowaniem aparatu skarbowego, a w 1919 r. powołano Komisję, która przygotowała projekt ustawy o jednolitej organizacji władz i urzędów skarbowych, który wprowadził trójstopniowy podział administracji podatkowej: Ministerstwo Skarbu, izby skarbowe i urzędy skarbowe<sup>3</sup>. Lata 20. XX w.

---

1. Emilia Szczęsna, dziennikarz – „Dziennik Gazeta Prawna”.

2. [b.a.], *Historia administracji skarbowej w Polsce*, <http://www.mf.gov.pl/administracja-podatkowa/administracja-podatkowa/historia-administracji-podatkowej;jsessionid=6610AD46C6A7BBF741E36DE4C825F1C0>, pobrano 24.01.2015 r.

3. Por. A. Kulmatycki, *Rys historyczny administracji skarbowej*, [http://www.is.waw.pl/Download/PlikiDoPobrania/Polska\\_administracja\\_skarbowa\\_1918r.pdf](http://www.is.waw.pl/Download/PlikiDoPobrania/Polska_administracja_skarbowa_1918r.pdf), pobrano 24.01.2015 r.

były czasem unifikacji systemu podatkowego, co polegało na utworzeniu w całym kraju jednolitego systemu podatkowego. Ogromny postęp w zakresie administracji podatkowej przypadł na lata 30. W 1931-1932 r. połączono służby skarbowe likwidując kasy skarbowe na korzyść utworzenia działów rachunkowo-kasowych. Był to okres przyjęcia Ordynacji podatkowej (15 marca 1934 r.), która regulowała ogólne zagadnienia prawa podatkowego, np. płatnicy i zastępcy, przepisy karne, zobowiązania podatkowe, czy też postępowanie podatkowe. Kolejnym krokiem było utworzenie w ramach urzędów skarbowych komórek egzekucji administracyjnej. Ostatecznie administracja podatkowa nabrała kształtu pół roku przed wybuchem II wojny światowej (23 lutego 1939 r.) wyodrębniając wydział ogólny, podatków, rachunkowo-kasowy, wydział akcyz, monopolów oraz opłat stemplowych. Po zakończeniu wojny Minister Skarbu reaktywował ochronę skarbową, która miała zapobiegać przestępstwom na tym polu. Na mocy ustawy z dnia 7 marca 1950 r. przekształcono urząd Ministra Skarbu w urząd Ministra Finansów.

## Problem definicji organu podatkowego

W polskim prawie podatkowym nie istnieje normatywna definicja organu podatkowego. Zarówno w ustawie z dnia 15 marca 1934 r. Ordynacja podatkowa<sup>4</sup>, jak i w jej nowelizacji z 1997 r. nie odnajdziemy pojęciowego określenia organu podatkowego. Ustawodawca w art. 13 §1 o.p. jedynie wymienia rodzaje tych organów, uznając za nie: naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celnego, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę albo marszałka województwa, jako organy pierwszej instancji, a także dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej, jako organ odwoławczy odpowiednio od decyzji naczelnika urzędu skarbowego lub naczelnika urzędu celnego, organ pierwszej instancji, na podstawie odrębnych przepisów, organ odwoławczy od decyzji wydanej przez ten organ w pierwszej instancji. Jako ostatni organ podatkowy zostaje wymienione samorządowe kolegium odwoławcze, jako organ odwoławczy od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa. Należy zauważyć, że brak istnienia definicji organu podatkowego z punktu widzenia wykonywanych czynności w procesie określania

---

4. Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 1936 r., Nr 14, poz. 134 ze zm., zwana dalej o.p.

zobowiązań podatkowych, ich wykonywania, a także orzekania o odpowiedzialności podatnika, płatnika, czy też inkasenta<sup>5</sup>, nie oznacza braku podejmowania próby stworzenia takiej definicji. W literaturze prawnopodatkowej podejmowano ją wiele razy uznając organy podatkowe za *podmioty reprezentujące określone związki publicznoprawne będące beneficjentami wpływów podatkowych, a w zakresie ich kompetencji zawierają się czynności związane z wymierzaniem i pobieraniem podatków*<sup>6</sup>. Warto dodać, że do 2007 r. art. 13 o.p. wliczał organy w tzw. sposób wyczerpujący, a zatem katalog miał charakter zamknięty, co oznaczało, że wyłącznie te wymienione we wskazanym artykule mogły być uznawane za organy podatkowe. W styczniu 2007 r. dodano do ordynacji podatkowej art. 13a, z którego wynika, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, jeżeli jest to uzasadnione ochroną tajemnicy państwowej i wymogami bezpieczeństwa państwa, może nadać uprawnienia organów podatkowych: Szefowi Agencji Wywiadu, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefowi Służby Wywiadu Wojskowego, Szefowi Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Brak funkcjonalnej definicji organu podatkowego może być usprawiedliwiony różnorodnością organów podatkowych, odmienną właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, a co za tym idzie – niejednorodnym zakresem kompetencji, jakie są przydzielone poszczególnym organom. W doktrynie prawa podatkowego dostrzega się tendencję do formowania definicji organu podatkowego i w związku z tym wyszczególnia się dwie strony stosunku podatkowo-prawnego, tj. podmiot uprawniony (wierzyciel podatkowy będący stroną oczekującą na spełnienie świadczenia) oraz podmiot zobowiązany (dłużnik podatkowy będący stroną zobowiązaną do spełnienia świadczenia)<sup>7</sup>. Wierzyciel podatkowy jest uznawany za „czynną” stronę stosunku podatkowo-prawnego ze względu na fakt, iż może podejmować określone czynności dla uzyskania przysługującej mu należności. Skoro jest stroną „czynną” musi być też stroną „bierną” i za tę uważa się dłużnika podatkowego, którym może być podatnik, płatnik inkasent, następcą prawnym lub też osoba trzecia<sup>8</sup>. Z uwagi na to, że system podatkowy wyróżnia podatki państwowe (wpływy z tych źródeł

5. Por. K. Teszner, *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 46.

6. A. Olesińska, *Prawo podatkowe*, Toruń 2004, s. 23.

7. Por. B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 60.

8. Por. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2004, s. 303.

stanowią dochody budżetu państwa), a także podatki lokalne (wpływy z tych źródeł są dochodami budżetów jednostek samorządu terytorialnego), organy podatkowe można podzielić na państwowe i samorządowe. Od organów podatkowych należy odróżnić organy kontroli skarbowej, do których zalicza się Ministra Finansów (jest to naczelny organ kontroli skarbowej), Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (to organ wyższego stopnia nad dyrektorami urzędów kontroli skarbowej) oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej<sup>9</sup>.

Organ podatkowy jest reprezentantem związku publicznoprawnego, a więc państwa i samorządu terytorialnego, który czerpie swoje dochody z konkretnego źródła podatkowego. Dlatego też organy podatkowe są definiowane z uwzględnieniem elementu funkcjonalnego, tj. czynności wykonywanych przez owe organy w procesie zarządzania podatkami. Definicje funkcjonalne dotyczą zakresu kompetencyjnego jednostek składających się na organ podatkowy<sup>10</sup>. Według F. Prusaka, autora komentarza ustawy o zobowiązaniach podatkowych, *organami podatkowymi są te organy, które są kompetentne w zakresie wymierzania i poboru podatków*<sup>11</sup>. Za cechę organu, poza jego kompetencjami, autorzy zajmujący się problematyką podatkową zauważają, że należy jeszcze dodać właściwość organu podatkowego<sup>12</sup>. W doktrynie wymienia się właściwość rzeczową dotyczącą rodzaju podatków, miejscową określającą terytorium objęte podatkiem, a także funkcjonalną wskazującą na rolę organu I instancji i organu odwoławczego (por. rozdz. 2.1.). W bardzo podobny sposób organ podatkowy został zdefiniowany u A. Olesińskiej, a także u Z. Ofiarskiego, którzy również położyli nacisk na właściwość, z tą różnicą, że Olesińska podkreśliła, że każdy organ jest obowiązany przestrzegać z urzędu swojej właściwości<sup>13</sup>. Warto w tym miejscu wspomnieć o jeszcze jednym określeniu, które uznaje organ za taki element administracji podatkowej, który jest uprawniony do podejmowania decyzji wiążących podatników z zakresu prawa podatkowego<sup>14</sup>. Jeszcze inny autor

9. Por. Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 89.

10. Por. K. Teszner, dz. cyt., s. 51.

11. F. Prusak, *Ustawa o zobowiązaniach podatkowych z komentarzem*, Warszawa 1996, s. 33.

12. Por. B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, *Ordynacja podatkowa – zobowiązania. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 1999, s. 15.

13. Por. A. Olesińska, dz. cyt., s. 24.

14. B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2003, s. 105.

literatury fachowej podjął wyzwanie skonstruowania definicji organu podatkowego, przedstawiając owe pojęcie w znaczeniu wąskim i szerokim. Mając na względzie znaczenie wąskie, *za organ podatkowy należy uznać podmiot (osobę lub kolegium) działający w imieniu i na rzecz związku publicznoprawnego (państwa, jednostki samorządu terytorialnego), do którego kompetencji należy wykonywanie, stosownie do swej właściwości, czynności związanych z wymierzeniem i pobieraniem podatków i ich kontrolą*<sup>15</sup>. W przypadku definiowania organu podatkowego w znaczeniu szerokim należy przyjąć, że *jest to podmiot jednoosobowy lub kolegialny wyodrębniony w strukturze organizacyjnej państwa i organów administracji publicznej, działający w imieniu i na rachunek związku publicznoprawnego (państwa, jednostki samorządu terytorialnego), funkcjonujący na podstawie prawa i w granicach przypisanych mu prawem kompetencji*<sup>16</sup>. Istnieje jeszcze jeden ciekawy aspekt organu, który przysporzył specjalistom tyle kłopotu w konstruowaniu definicji. L. Etel podkreślił, że każdy organ podatkowy składa się z pewnych elementów konstrukcyjnych, tj. posiada osobowy lub kolegialny charakter organu, jest wyodrębniony organizacyjnie w ramach aparatu administracji publicznej, mieści się w strukturze państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, działa w imieniu i na rachunek państwa lub samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach prawa, ma przypisane kompetencje, posiada właściwość, jest uprawniony do posługiwania się środkami władczymi (władztwo podatkowe), a także cechuje go podmiotowość w stosunku podatkowo prawnym<sup>17</sup>. Zupełnie inną definicję od tych wskazanych powyżej skonstruował A. Gomuowicz oraz J. Małecki. Według nich organ podatkowy to tzw. podmiot uprawniony, czyli wierzyciel podatkowy, do którego kompetencji należą: wymiar i pobór podatku, prawo do czerpania dochodów z podatków oraz prawo do dysponowania kwotą uzyskaną z tego tytułu. Autorzy zauważają, że określenie organu podatkowego jest utrudnione wtedy, gdy jeden związek publicznoprawny wymierza i pobiera podatki, a dochody z tego podatku są przekazywane innemu podmiotowi publicznoprawnemu<sup>18</sup>. Różnorodność organów podatkowych i od-

15. A. Bordo, *Kompetencje do przejmowania wpływów podatkowych i inne kompetencje podatkowe samorządów terytorialnych*, [w:] K. Teszner (red.), *Administracja podatkowa...*, s. 54.

16. Tamże.

17. Por. L. Etel, *System prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 653.

18. Por. P. Smoleń, *System organów podatkowych w Polsce*, Warszawa 2009, s. 55.

mienny zakres ich kompetencji usprawiedliwia fakt, że trudno jest skonstruować uniwersalną definicję organu podatkowego. Przywołane i cytowane powyżej próby definiowania nawiązują przede wszystkim do ogólnych kompetencji koncentrując się na wymiarze i poborze podatków. Nie należy jednak zapominać, że organ podatkowy to nie tylko pobieranie podatków, ale też stosowanie do właściwości, którym jest np. ustalanie wysokości dochodu podatnika, (art. 21b o.p.), określanie wysokości straty poniesionej przez podatnika (art. 24 o.p.), ustalanie opłaty prolongacyjnej (art. 57 o.p.), odraczanie terminu płacenia podatku, rozkładanie podatku na raty, umarzanie zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę (art. 67a o.p.), orzekanie o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich (art. 108 o.p.), czy też prowadzenie kontroli podatkowej (art. 281-292 o.p.)<sup>19</sup>. Organy podatkowe co do zasady orzekają w formie decyzji, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończy postępowanie w danej instancji, np. decyzją o umorzeniu postępowania. W poszczególnych sprawach podatkowych, wydaje się postanowienia, które są wydawane w toku tzw. jurysdykcyjnego postępowania podatkowego. Odrębnym postępowaniem, tzw. uproszczonym, jest postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń. Rzeczpospolitej Polskiej. Organy podatkowe działają zatem poprzez postanowienia, decyzje oraz zaświadczenia<sup>20</sup>.

**Terenowe organy podatkowe administracji rządowej i organy podatkowe jednostek samorządu terytorialnego**

Przed 1 stycznia 1999 r. terenowa struktura administracji podatkowej była zbudowana z 49 izb skarbowych, 355 urzędów skarbowych oraz 49 urzędów kontroli skarbowej. Po wprowadzeniu 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, który zakładał istnienie 16 województw, zredukowano ilość izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej oraz dokonano stosownych modyfikacji zasięgu terytorialnego działania tychże urzędów. Obecnie w Polsce na administrację podatkową składa się 16 izb skarbowych, 400 urzędów skarbowych, a w tym 20 wyspecjalizowanych urzędów skarbowych ds. obsługi dużych podatników, utwo-

19. .K. Teszner, dz. cyt., s. 53.

20. Por. P. Łukasik, *Użycie pieczęci urzędowej przez organy podatkowe*, <http://knpf.ug.edu.pl/wp-content/uploads/2012/12/Patryk-%C5%81ukasik-U%C5%BCybie-piecz%C4%99ci-urz%C4%99dowej-przez-organy-podatkowe.pdf>, pobrano 14.12.2014 r.

rzonych na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 1 września 2003 roku o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych<sup>21</sup> oraz w wyniku zmian niektórych ustaw regulujących działalność organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi do spraw finansów publicznych. Kwestia tzw. dużych podatników została uregulowana w art. 5 ust. 9b znowelizowanej ustawy z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędach i izbach skarbowych<sup>22</sup>. Podmioty podlegające tego typu urzędom skarbowym powinny wykazywać cechy o charakterze podmiotowym, tzn. petentem w takim urzędzie powinien być podatnik będący podatkową grupą kapitałową, bankiem, zakładem ubezpieczeń, jednostką działającą na podstawie przepisów o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz przepisów o funduszach inwestycyjnych, jednostką działającą na podstawie przepisów o funduszach emerytalnych, oddziałem lub przedstawicielstwem przedsiębiorstwa zagranicznego<sup>23</sup>. Naczelnym organem podatkowym jest Minister Finansów i jak wykazano w art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>24</sup>, podlegają mu Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Szef Służby Celnej, dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych.

W naszym państwie mamy do czynienia z systemem rozdzielności źródeł podatkowych, dzięki czemu każda wspólnota terytorialna przejmuje wpływy z przydzielonego jej źródła podatkowego na własne potrzeby. Część dochodów podatkowych zasila budżet państwa (podatek dochodowy od osób fizycznych, ryczałt ewidencjonowany i zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek tonażowy), a część zasila budżet jednostek samorządu terytorialnego (podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny, podatek leśny zryczałtowany podatek dochodowy opłacany w formie

---

21. Ustawa z dnia 1 września 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, Dz. U. z 2003 r., Nr 137, poz. 1302 ze zm.

22. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędach i izbach skarbowych, Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1267 ze zm.

23. A. Kasperowicz-Stępień, *Reforma Polskiej administracji podatkowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 62, s. 104-105.

24. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 1997 r., Nr 65, poz. 437, ze zm.

karty podatkowej, podatek od spadków, podatek od czynności cywilnoprawnych). Bez uzyskiwania dochodów państwo, gmina, powiat, czy inna ustawowo wyodrębniona wspólnota terytorialna, nie mogłaby dokonywać wydatków. Taki podział ma znaczenie ustrojowe, gdyż wyposażenie państwa i jednostek samorządowych w odpowiednie dochody umożliwia funkcjonowanie tych wspólnot i wypełnianie zadań, do których zostały powołane<sup>25</sup>. Rządowa administracja danin publicznych została zorganizowana w trzech poziomach: centralnym, regionalnym i lokalnym. Poziom centralny stanowią: Minister Finansów wraz z podległym mu ministerstwem finansów, Szef Służby Celnej oraz Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Poziom regionalny stanowią w pionie podatkowym dyrektorzy izb skarbowych i izby skarbowe. W pionie celno-akcyzowym dyrektorzy izb celnych i izby celne, zaś w pionie kontrolnym – dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej i urzędy kontroli skarbowej. Poziom lokalny stanowią w pionie podatkowym naczelnicy urzędów skarbowych i urzędy skarbowe, przy czym wyróżnia się: urzędy właściwe do obsługi tzw. dużych podatników (podmiotów gospodarczych), a w pionie celno-akcyzowym – naczelnicy urzędów celnych i urzędy celne<sup>26</sup>. Jak wspomniano wcześniej, zgodnie z art. 13 o.p. organem podatkowym na poziomie jednostek samorządowych jest: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

**Tab. 1. Struktura organizacyjna administracji podatkowej**

PAŃSTWOWE ORGANY PODATKOWE						SAMORZĄDOWE ORGANY PODATKOWE	
Naczelnik urzędu skarbowego	Dyrektor izby skarbowej	Dyrektor urzędu kontroli skarbowej	Naczelnik urzędu celnego	Dyrektor izby celnej	Minister Finansów	Wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa	Samorządowe Kolegium Odwoławcze

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie ordynacji podatkowej i ustawy o kontroli skarbowej.

25. Por. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno finansowy*, Warszawa 2004, s. 16.

26. Por. J. Kulicki, *Organizacja rządowej administracji danin publicznych w Polsce*, „Analizy” 2013, nr 103, s. 2.



Należy podkreślić, że podział jakiego dokonał ustawodawca nie jest konsekwentny, albowiem kwestie związane z niektórymi podatkami, które zasilają budżet gminy (podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych, zryczałtowany podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej) są rozstrzygane przez organ podatkowy administracji rządowej<sup>27</sup>. Organy samorządowe mają możliwość ustalania stawek podatkowych w niektórych podatkach i opłatach zasilających budżety gminne oraz wprowadzania w tych daninach innych niż określone w ustawie zwolnień. Nie mają natomiast możliwości wpływania ani na przedmiotowy, ani na podmiotowy zakres poszczególnych podatków. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) są organami podatkowymi pierwszej instancji w zakresie podatków i opłat stanowiących dochody budżetów gmin. Na gruncie prawa podatkowego funkcja wójta, jako organu podatkowego jest ściśle związana z określonymi kompetencjami. Wójt ma prawo i z reguły obowiązek korzystania z przypisanego mu zbioru uprawnień nawigujących do określonego zakresu spraw<sup>28</sup>. Wydzielenie w przepisach prawa określonych uprawnień i obowiązków jest znaczące, gdyż pozwala zapewnić ochronę interesów obywateli i innych podmiotów, a także zabezpiecza stosowny podział pracy wśród organów podatkowych<sup>29</sup>. Podstawową kompetencją wójta jest wydawanie decyzji w sprawach podatkowych. Ogólne upoważnienie do rozstrzygania w drodze decyzji przyznaje wójtowi art. 39 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP, gmina może ustalać wysokość podatków i opłat lokalnych na podstawie oraz w granicach upoważnień ustawowych. Wynika z tego, że przekazane gminie władztwo podatkowe nie przewiduje możliwości stanowienia nowych podatków, ponieważ te może wprowadzić tylko Parlament (art. 217 Konstytucji RP). Władztwo to jest wyrazem samodzielności finansowej gminy i umożliwia zaspakajanie potrzeb lokalnych w sposób niezależny od władzy centralnej. Pozycja wójta w prawie podatkowym jest powiązana z pełnieniem funkcji organu wykonawczego. Osoba, która z jakichkolwiek powodów przestaje być wójtem (np. na skutek upływu ka-

---

27. Por. Z. Ofiarski, dz. cyt., s. 88.

28. Por. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 101.

29. Por. M. Stahl, *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 257.

30. Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.

dencji, odwołania lub rezygnacji) traci jednocześnie kompetencje do działania w sprawach podatkowych<sup>31</sup>.

W ograniczonym zakresie kompetencje organów podatkowych przysługują również od dnia 1 stycznia 1999 roku starostom i marszałkom województwa, jednakże pod warunkiem, że powiatom i województwom zostaną przyznane dochody objęte zakresem przedmiotowym ordynacji podatkowej, którymi mogą być podatki, opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe. Samorządowe Kolegia Odwoławcze są organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego. Ich podstawowym zadaniem jest rozpatrywanie odwołań od postanowień i decyzji. Pochylając się nad problematyką podziału organów podatkowych na rządowe i samorządowe, warto zwrócić uwagę na to, że istnieją jeszcze inne kryteria podziałów. *Przyjmując kryterium liczby osób tworzących organ podatkowy można wyodrębnić organy podatkowe monokratyczne (jednoosobowe) i kolegialne (zespolowe)*<sup>32</sup>. System podatkowy w Polsce jest tak zbudowany, że większość organów podatkowych to organy jednoosobowe, a organami kolegialnymi są wyłącznie Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Zarówno w sprawach należących do kompetencji organu podatkowego na szczeblu państwowym jak i jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego. Jest ona gwarantem dla podatnika, że jego sprawa zostanie niezależnie oceniona najpierw przez organ podatkowy I instancji, a następnie przez organ podatkowy II instancji. Jednak zakres przeprowadzenia postępowania przez organ II instancji jest ograniczony. W razie wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, organ II instancji może przeprowadzić, na żądanie strony lub z urzędu, dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie, albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję (art. 229 o.p.).

## Organ administracji podatkowej, a system organów administracji publicznej

W literaturze przedmiotu odnajdujemy wiele definicji administracji publicznej, które określają ją m.in. jako *działalność państwa, której przedmiotem są sprawy*

---

31. Por. A Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 62.

32. K. Teszner, dz. cyt., s. 66.

*administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej*<sup>33</sup>, a także *przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach*<sup>34</sup>. Według H. Izdebskiego i M. Kuleszy przez administrację publiczną rozumie się *zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach*<sup>35</sup>. W przypadku pojęcia administracji publicznej nie można mówić o jednej, uniwersalnej definicji, albowiem trudno jest zdefiniować to pojęcie w sposób powszechnie akceptowany. Z jednej strony są podejmowane próby zdefiniowania administracji opierając się na kryterium podmiotowym i przedmiotowym, a z drugiej strony jest utrzymywany pogląd, że administracji nie da się zdefiniować, lecz można ją tylko opisać<sup>36</sup>. Administracja publiczna stanowi zespolenie różnych administracji działających w zakresie spraw publicznych (administracji państwowej, rządowej i samorządowej). Administracja skupia w sobie wszystkie funkcje, jakie państwo sprawuje za pośrednictwem swoich organów, a więc podmiotów wyposażonych we władztwo administracyjne, posiadających uprawnienia do podejmowania wyznaczonych przez ustawodawcę działań. Organ funkcjonuje za pośrednictwem osób fizycznych i przy wsparciu aparatu pomocniczego<sup>37</sup>. Podstawowym zadaniem organu administracji publicznej jest *sprawowanie administracji publicznej, wynikające z jego powołania do stosowania norm prawa administracyjnego ze skutkami właściwymi temu prawu i w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji*<sup>38</sup>.

Pomocnym dla wskazania miejsca administracji podatkowej w systemie organów administracji publicznej jest wyodrębnienie ich najważniejszych cech.

---

33. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 21.

34. M. Chmaj, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 13.

35. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

36. Por. L. Kaczmarski, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, „Studia Lubuskie” 2009, nr 5, s. 229.

37. Por. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 47.

38. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, [w:] K. Teszner (red.), *Administracja podatkowa...*, s. 38.

Administracja publiczna funkcjonuje na podstawie prawa, działa w imieniu i na rachunek państwa, odznacza się kolegalnością, to działalność celowa, praktyczna, rzeczywista, konkretna, planowa, bezpośrednia, władcza, ciągła, regulująca, twórcza, kontrolowana, oparta na prawie, trwała, organizatorska, kierownicza, swoista, mająca na celu realizację zadań publicznych (państwa, społecznych podmiotów samorządowych, podmiotów publicznych, wymagających ochrony, konkretnych, z zakresu ochrony interesów publicznych, określonych ustawami)<sup>39</sup>. Istotną cechą odróżniającą administrację publiczną od np. organów sądowych jest możliwość podejmowania działań z własnej inicjatywy, a nie wyłącznie „na wniosek”. Osoby podejmujące próbę definiowania administracji publicznej z reguły wskazują na te same cechy, ale u J. Łętowskiego znajdujemy szczegółowe omówienie tych cech. Autor podkreśla, że za decyzjami podejmowanymi przez administrację stoi autorytet państwa oraz to, że w wypadku wyrządzenia szkody administracja publiczna jest obowiązana do jej naprawienia. Działanie w imieniu i na rachunek państwa czyni administrację polityczną, przez co efekty jej działania są oceniane z politycznego punktu widzenia. Według Łętowskiego nie może istnieć administracja publiczna neutralna politycznie, albowiem działa ona bowiem w służbie państwa, a żadne państwo nie jest politycznie neutralne.

Administracja realizując swoje zadania może czynić tylko to, na co prawo jej pozwala i to oznacza działanie na podstawie i w granicach prawa. W tym miejscu warto dodać, że administracja musi wcielić w życie to, co ustawodawca określa abstrakcyjnie. Ponadto administracja nie jest ograniczona tylko do wykonywania ustaw, ponieważ wykonuje wiele zadań, które nie są szczegółowo ustalone w drodze ustaw. Charakter jednolity i ogólny oznacza, że działania dotyczą w równym stopniu wszystkich obywateli i podmioty, a system organów administracji tworzy wyodrębnioną, kompleksową i jednolitą organizację. Dzięki temu, że ma władczy charakter może stosować środki przymusu w sytuacji, gdy uzna, że inną drogą osiągnięcie celu nie jest możliwe. Administracja jest zorganizowana i działa na zasadzie kierownictwa i podporządkowania. Z założenia administracja opiera się na pracy zawodowego i fachowego personelu urzędniczego. Administracja działa w sposób ciągły i stabilny. Jest ona podstawową organizacją utrzymującą

---

39. Por. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 13.

i kształtującą codzienne funkcjonowanie, porządek i bezpieczeństwo państwa, na co wskazują cechy ciągłości i stabilności<sup>40</sup>.

W polskiej doktrynie wskazanie i opisanie podstawowych cech administracji publicznej jest jednocześnie formą jej zdefiniowania. Niemiecki uczony Ernst Forstohff przyjął stanowisko, że cechy te nie muszą występować stale, lecz mogą pojawiać się na tyle regularnie, by można było przyjąć, że w oparciu o nie zdoła się scharakteryzować istotę administracji publicznej. Zgodnie z jego poglądem, nie można zdefiniować pojęcia administracji publicznej, a jedynie starać się mniej lub bardziej dokładnie je opisać<sup>41</sup>. Szukając miejsca administracji podatkowej w strukturach administracji publicznej można zauważyć, że w literaturze podkreśla się związek tych dwóch administracji. Budowa, struktury i sposób funkcjonowania administracji podatkowej zostały ukształtowane na podstawie instytucji prawa administracyjnego. Najbardziej spójnym elementem jest prawo ustrojowe normujące problematykę tworzenia, wewnętrznych struktur i powiązań między nimi. Przypisane zasady funkcjonowania administracji publicznej znajdują odbicie w normach prawnych regulujących sposób działania administracji podatkowej. Dotyczy to takich zagadnień jak stosunek służbowy w administracji, pojęcie organu, hierarchia organów administracji oraz ich kompetencje<sup>42</sup>. Dostrzegalny jest również związek w zakresie postępowania przed organami administracji, który wyraża się w nadrzędności organizacyjno-prawnej organów podatkowych. Istnieje podobieństwo w odniesieniu do prawa administracyjnego w zakresie władczego i jednostronnego uściślenia (w formie decyzji podatkowej) stosunków zobowiązaniowych łączących państwo z podatnikiem<sup>43</sup>. Administracja podatkowa jest jednym z organów administracji publicznej w zakresie wymiaru i poboru podatków. Organ podatkowy posiada wszystkie cechy definiujące organ administracji publicznej, tj. personalny charakter, umiejscowienie w strukturze państwa, realizacja norm prawa administracyjnego (w tym przypadku prawa podatkowego), działanie w granicach przypisanych kompetencji, określona właściwość i uprawnieni do stosowania środków władczych. Zgodnie z projektem ustawy o administracji podatkowej z listopada 2014 r. przygotowanym przez Mini-

---

40. Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 14-15.

41. Por. L. Kaczmarek, dz. cyt., s. 239.

42. Por. K. Teszner, dz. cyt., s. 40.

43. Por. A. Gomułowicz, J. Małecki, dz. cyt., s. 149.

sterstwo Finansów, organy administracji rządowej i samorządowej oraz państwowe i samorządowej jednostki organizacyjne mają wspierać administrację podatkową przez współdziałanie i nieodpłatne udostępnianie informacji w indywidualnych sprawach, a także mają być pomocne w wykonywaniu jej ustawowych działań<sup>44</sup>.

## Podsumowanie

Do 1950 r. polska administracja skarbowa działała na zasadach sprzed II wojny światowej. Do lat 80. Polska nie miała systemu podatkowego charakterystycznego dla gospodarki rynkowej. Dopiero w 1982 r. reaktywowano urzędy i izby skarbowe, Minister Finansów stał się organem naczelnym administracji państwowej w sprawach finansowych, a następnie nowelizowano podstawy prawne funkcjonowania organów administracji podatkowej. Od lat 90. istniejące akty prawne były wielokrotnie zmieniane celem dopasowania administracji do potrzeb prawno-politycznych<sup>45</sup>. Różnorodność organów podatkowych sprawiła, że koniecznym było dokonanie ich klasyfikacji. Literatura fachowa przyjmując kryterium rodzaju związku publicznoprawnego dzieli organy podatkowe na dwie grupy: rządowe (scentralizowane) i samorządowe (zdecentralizowane). Podział ten czerpie swe źródło również z art. 146 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, który stanowi, że administracją rządową kieruje Rada Ministrów i do organu tego należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. W rozwiniętych państwach gospodarki wolnorynkowej zauważa się ciągłą potrzebę przeobrażeń organów zajmujących się rejestracją podatników, wymiarem, kontrolą, prowadzeniem dochodzeń, orzekaniem w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. Niewątpliwie jest to konsekwencją wzrostu zależności stosunków społecznych i gospodarczych współczesnego świata. Znaczący wzrost podatników i rozwój prawopodatkowego sprawiają, że resorty finansów postawiły sobie za cel wypracowanie jak najlepszego systemu kontroli podatników, a także udzielanie pomocy w zrozumieniu procedur skarbowych, aby interesanci w pełni wywiązywali się z ciężących na nich obowiązkach, bez poczucia przymusu i niesprawiedliwości.

---

44. [b.a.], *Projekt ustawy o Administracji podatkowej*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/259112>, pobrano 28.01.2015 r.

45. Por. Tamże.

## Streszczenie

### **Administracja podatkowa w Polsce – cz. I (definicja, organy, struktura)**

Administracja to zarówno struktura jak i działanie. Posługując się tak uproszczoną definicją możemy uznać, że administracja podatkowa jest systemem złożonym ze zorganizowanej grupy osób, których celem jest wykonywanie stałej i systematycznej pracy polegającej na wymiarze podatków, ich kontroli, egzekucji zobowiązań, a ponadto rejestracją podatników, prowadzeniem dochodzeń, wydawaniem orzeczeń i decyzji w sprawach dotyczących naruszeń prawa podatkowego. Obecnie w Polsce na administrację podatkową składa się 16 izb skarbowych, 400 urzędów skarbowych, a w tym 20 wyspecjalizowanych urzędów skarbowych do spraw obsługi dużych podatników. Literatura fachowa przyjmując kryterium rodzaju związku publicznoprawnego dzieli organy podatkowe na dwie grupy: rządowe (scentralizowane) i samorządowe (zdecentralizowane). Taki podział ma znaczenie ustrojowe, gdyż wyposażenie państwa i jednostek samorządowych w odpowiednie dochody umożliwia funkcjonowanie tych wspólnot i wypełnianie zadań, do których zostały powołane. Organ podatkowy posiada wszystkie cechy definiujące organ administracji publicznej, tj. personalny charakter, umiejscowienie w strukturze państwa, realizacja norm prawa administracyjnego (w tym przypadku prawa podatkowego), działanie w granicach przypisanych kompetencji, określona właściwość i uprawnienia do stosowania środków władczych.

**Słowa kluczowe:** administracja podatkowa, administracja publiczna, organ podatkowy, podatek, hierarchia organów.

## Summary

### **Tax administration in Poland – Part I (definition, bodies, structure)**

Administration encompasses both structure and activities. Using this simplified definition, we can assume that tax administration is a system composed of an organised group of people whose purpose is to conduct regular and systematic work aimed at the calculation of taxes, their control, the enforcement of duties and the registration of taxpayers, conducting investigation, as well as issuing statements and decisions in matters concerning tax law violations. Currently tax administration in Poland is composed of 16 tax chambers, 400 tax offices, including 20 specialized tax offices devoted to the management of large taxpayers. Based on the

type of institution, professional literature divides fiscal bodies into two groups: government bodies (centralized) and local bodies (decentralized). This division is significant for the political system, as providing the government and the local units with proper income allows them to function and fulfil their tasks. A fiscal body has all the features of a public administration body, i.e. a personal nature, location in the government structure, execution of the norms of administration law (in this case – tax law), acting within the scope of its competences, specific jurisdiction and rights to exercise authoritative measures.

**Keywords:** tax administration, public administration, fiscal body, tax, hierarchy of bodies.

## Bibliografia

- [b.a.], *Historia administracji skarbowej w Polsce*, <http://www.mf.gov.pl/administracja-podatkowa/administracja-podatkowa/historia-administracji-podatkowej;jsessionid=6610AD46C6A7B BF741E3 6DE4C82 5F1C0>, pobrano 24.01.2015 r.
- [b.a.], *Projekt ustawy o Administracji podatkowej*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/259112>, pobrano 28.01.2015 r.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2004.
- Brzeziński B., *Prawo podatkowe*, Toruń 1999.
- Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2003.
- Brzeziński B., Kalinowski M., Morawski W., *Ordynacja podatkowa – zobowiązania. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 1999.
- Chmaj M., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2004.
- Etel L., *System prawa finansowego*, Warszawa 2010.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kaczmarek L., *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, „Studia Lubuskie” 2009, nr 5.
- Kasperowicz-Stępień A., *Reforma Polskiej administracji podatkowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 62.



- Kulicki J., *Organizacja rządowej administracji danin publicznych w Polsce*, „Analizy” 2013, nr 103.
- Kulmatycki A., *Rys historyczny administracji skarbowej*, [http://www.is.waw.pl/Download/PlikiDoPobrania/Polska\\_administracja\\_skarbowa\\_1918r.pdf](http://www.is.waw.pl/Download/PlikiDoPobrania/Polska_administracja_skarbowa_1918r.pdf), pobrano 24.01.2015 r.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łukasik P., *Użycie pieczęci urzędowej przez organy podatkowe*, <http://knpf.ug.edu.pl/wp-content/uploads/2012/12/Patryk-%C5%81ukasik-U%C5%BCy-cie-piecz%C4%99ci-urz%C4%99dowej-przez-organy-podatkowe.pdf>, pobrano 14.12.2014 r.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008.
- Olesińska A., *Prawo podatkowe*, Toruń 2004.
- Prusak F., *Ustawa o zobowiązaniach podatkowych z komentarzem*, Warszawa 1996.
- Smoleń T., *System organów podatkowych w Polsce*, Warszawa 2009.
- Stahl M., *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Szewc A., *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.
- Teszner K., *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012.
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 1936 r., Nr 14, poz. 134 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 roku o urządach i izbach skarbowych, Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1267 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 1997 r., Nr 65, poz. 437, ze zm.
- Ustawa z dnia 1 września 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, Dz. U. z 2003 r., Nr 137, poz. 1302 ze zm.



# Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego

Grażyna Kącicka<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Zagadnienie bezpieczeństwa obejmuje między innymi czynniki polityczne, wojskowe, gospodarcze i technologiczne, ekologiczne, społeczne i humanitarne. Do jego zakresu włącza się również zachowanie narodowej tożsamości oraz ekspozowanie „ludzkiego wymiaru” bezpieczeństwa, czyli poszanowania podstawowych praw i swobód obywatelskich. Autorzy różnorodnych definicji wskazują na wieloaspektowe rozumienie bezpieczeństwa i najczęściej wiążą go z realnym zagrożeniem lub poczuciem takiego zagrożenia. Stan bezpieczeństwa odpowiada zatem zaspokojeniu potrzeb jednostki (oraz całego społeczeństwa), odnoszących się do istnienia, przetrwania, spokoju osobistego oraz możliwości niezakłóconego rozwoju. Brak tych czynników automatycznie powoduje niepokój, poczucie zagrożenia, nie tylko w wymiarze poszczególnych jednostek, ale też całego społeczeństwa.

## Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Jednoznaczne zdefiniowanie bezpieczeństwa nie jest prostym zadaniem, gdyż wpływa na nie wiele elementów niosących za sobą konkretne uwarunkowania. Ponadto, nie można zapewnić całkowitego bezpieczeństwa wolnego od jakichkolwiek zagrożeń, zarówno w krótkim czasie, jak i w dłuższej perspektywie. Zmieniają się priorytety bezpieczeństwa, ponieważ zmieniają się wyzwania i zagrożenia. Stąd też bezpieczeństwo winno być rozpatrywane w ramach konkretnych układów sił i interesów, obiektywnie występujących, z jednoczesnym uwzględnieniem wielu czynników subiektywnych (osobowości polityków, tradycji, zmiennych nastrojów, ideologii, itp.)<sup>2</sup>. Wynika z tego, że pojęcie bezpieczeństwa nie jest jednoznaczne i posiada tendencję do stałych przeobrażeń. Dlatego też, jeśli w przeszłości typ-

---

1. Mgr Grażyna Kącicka, doktorantka Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

2. W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 19.

wym zagrożeniem bezpieczeństwa była agresja zewnętrzna, to współcześnie wiele zakłóceń bezpieczeństwa ma przyczyny w konfliktach wewnętrznych<sup>3</sup>.

Bezpieczeństwo jest oczywistym zapotrzebowaniem i interesem każdego człowieka w każdej sferze jego życia, w każdej sytuacji. To stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym, nie odczuwa strachu przed rzeczywistością<sup>4</sup>. Jest to przeciwieństwo zagrożenia i występuje w każdej dziedzinie życia społecznego.

Odbiór zagrożeń jest silnie uzależniony od czynnika świadomościowego. Bezpieczeństwo jest jednym z głównych korelatów stosunków między ludźmi, małymi i dużymi grupami społecznymi. Zawiera w sobie obiektywne oceny zagrożenia oraz subiektywne oceny poczucia zagrożenia podstawowych wartości politycznych, gospodarczych oraz kulturalno-cywilizacyjnych. Jest jednocześnie stanem i procesem. Da się określić „tu i teraz”, ale w dłuższym okresie czasu ulega zmianom, zależnym od zmian układów sił<sup>5</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne może być rozumiane jako idealny stan braku zagrożenia w życiu zbiorowości i jednostek<sup>6</sup>. We współczesnym państwie stan braku zagrożenia (a więc bezpieczeństwa) jest trudny do osiągnięcia, a rzecz można – realnie nie istnieje. Z drugiej jednak strony, podejmowane są pewne działania, dążenia, mające na celu ochronę tych wartości oraz dóbr zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Te właśnie dążenia do ochrony lub nawet sama ochrona są pojęciowo utożsamiane z bezpieczeństwem publicznym. W tym więc sensie bezpieczeństwo publiczne oznacza stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego

---

3. J. Pawłowski, A. Ciupiński, *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, Warszawa 2001, s. 17.

4. S. Pieprzny, *Źródła zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia administracyjno-prawne)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2007, nr 245, z. 11, s. 87.

5. W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski...*, s. 13.

6. J. Kmecová, *Rozvoj človeka v kontexte personalizmu sociálneho učenia Cirkvi*, [w:] E. Jarmoch, I.A. Trzpil (red.), *Bezpieczeństwo człowieka a religia*, Monografie nr 143, Siedlce 2013, s. 180.

powstrzymywania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli<sup>7</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne jest określane również jako pewne dodatnie stany, panujące w organizacji społecznej, których zachowanie gwarantuje uniknięcie określonych szkód zarówno przez całość organizacji, jak i przez poszczególnych jej członków<sup>8</sup>. Bezpieczeństwo publiczne oznacza zatem taki stan, w którym ogółowi obywateli nie oznaczonemu indywidualnie, jak również innym podmiotom, w tym państwu i instytucjom publicznym, nie zagraża żadne niebezpieczeństwo oraz nie zagraża zakłócenie normalnego toku życia społecznego i funkcjonowania instytucji i urzędów publicznych. Natomiast, pojęcia „porządek publiczny” i „spokój publiczny” kojarzyć można ze stanem obejmującym pewien ład w sferze życia publicznego, polegający na przestrzeganiu zasad współżycia społecznego, respektowaniu istniejących i powszechnie akceptowanych norm zachowania się w kontaktach społecznych i przy korzystaniu z urzędów publicznych itp.<sup>9</sup>

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do zadań wielu organów administracji publicznej. Część z nich odgrywa jednak w tym zakresie rolę podstawową, są one bowiem specjalnie powołane do zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tę administrację tworzą w szczególności minister właściwy do spraw wewnętrznych, Policja, Urząd Ochrony Państwa.

## Zadania Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Celem służb mundurowych jest profesjonalne i skuteczne pełnienie służby publicznej, a tym samym stałe zaspokajanie określonych pożytecznych społecznie potrzeb zbiorowych. Dlatego system bezpieczeństwa państwa powinien być wewnętrznie spójny, bardzo mobilny, efektywny i elastyczny funkcjonalnie, pozwalający dosto-

---

7. A. Pakuła, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne: kilka uwag i refleksji*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 29-35.

8. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1935, s. 46.

9. A. Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności)*. *Zarys dziejów*, Olsztyn 2005, s. 12.

sować go do zmiany zagrożenia<sup>10</sup>. Szczególna rola w tym zakresie przypada Policji, która jest instytucją służącą zapewnieniu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego. Nazwa „policja” przysługuje wyłącznie wskazanej formacji (i w tym kontekście należy ją odróżnić od „policji administracyjnych”, oznaczających organy wykonujące funkcje reglamentacyjne i regulatywne, polegające na wydawaniu nakazów, zakazów, zezwoleń itp., jak policja sanitarna, policja celna, skarbowa, budowlana itd.)<sup>11</sup>.

Podstawę prawną funkcjonowania Policji w Polsce reguluje ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>12</sup>, zgodnie z którą, Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja jest niezbędna do właściwego funkcjonowania państwa, dlatego zasadne jest wyodrębnienie z prawa administracyjnego szeroko rozumianego prawa policyjnego, czyli prawa związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>13</sup>.

Podstawowe zadania Policji dotyczą ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, szczególnie bezpieczeństwa ludzi i bezpieczeństwa publicznego. „Bezpieczeństwo ludzi” rozumiane jest jako stan, w którym gwarantowane są prawa człowieka i obywatela oraz istnieje zapewniona możliwość faktycznego czynienia z nich użytku<sup>14</sup>. Bezpieczeństwo publiczne określa się jako stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa<sup>15</sup>. Oznacza ono utrzymywanie nienaru-

---

10. B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problemu*, Toruń 2008, s. 57.

11. A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 187.

12. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2007 r., nr 43, poz. 277 z późn. zm.

13. S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 15.

14. W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 149.

15. A. M. Basak, *Обучение и воспитание в польской военной жандармерии*, [w:] J. Cheda, M. Świdzka (red.), *Социально-правовые аспекты функционирования личности и группы. Сборник научных статей*, „Альтернатива”, Брест 2011, s. 69-70.

szalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku i porządku prawnego oraz podstawowych urządzeń państwa<sup>16</sup>.

Analizując te definicje w odniesieniu do zadań Policji, przy uwzględnieniu zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, można powiedzieć, że bezpieczeństwo ludzi i bezpieczeństwo publiczne jest takim stanem istniejącym w państwie, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo<sup>17</sup>.

Na sferę bezpieczeństwa publicznego składa się niezakłócone funkcjonowanie organów władzy publicznej, a sam porządek publiczny utożsamiać należy z płynną, legalną realizacją stosunków prawa publicznego<sup>18</sup>. Granice bezpieczeństwa określone są przepisami prawa i wszystko to, co zakłóca te granice, stanowi niebezpieczeństwo. Odnosić się to zatem będzie do niebezpieczeństw grożących w komunikacji, ruchu drogowym, w czasie epidemii, klęsk żywiołowych, dokonywanych rozbojów, napadów, zagrożeń życia, zdrowia i mienia, wszelkich zamachów naruszających te dobra. Różnorodne, liczne niebezpieczeństwa zagrażają zdrowiu, mieniu i gospodarce człowieka oraz jego życiu społecznemu. Tak szeroko rozumiane niebezpieczeństwa wiążą się z koniecznością wykonywania zadań zapewniających bezpieczeństwo publiczne. Porządek publiczny ma natomiast umożliwić normalny rozwój życia społecznego, przestrzeganie określonych zasad współżycia społecznego, norm moralnych, zachowania się w miejscach publicznych, przestrzeganie czystości urządzeń użyteczności publicznej, przestrzeganie przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, organizowania zbiórek publicznych, zgromadzeń, zakładania stowarzyszeń, przestrzeganie przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego itp. Całości dziedzin związanych z zapewnieniem porządku publicznego nie da się wyczerpująco przedstawić. Zwrócić jednak należy uwagę, że jakkolwiek pojęcie bezpieczeństwa publicznego nie jest tożsame z pojęciem porządku publicznego, to niekiedy zakłócenia porządku mogą prowadzić do naruszeń bezpieczeństwa, np. nieprzestrzeganie przepisów budowlanych może doprowadzić

---

16. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 1999, s. 120.

17. S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 27.

18. W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne...*, s. 149.

do katastrofy budowlanej, a to stanowi naruszenie bezpieczeństwa publicznego<sup>19</sup>. To, jak zakres tych pojęć ulega zmianie wraz z rozwojem społeczeństwa, cywilizacji, techniki, komunikacji itp. można przedstawić na konkretnych przykładach. Rozwój komunikacji prowadzi do wzrostu zagrożeń w ruchu drogowym, rozwój techniki powoduje wzrost zagrożeń życia, zdrowia czy mienia. Dzisiaj już nikt nie będzie rozpatrywał tych pojęć poprzez czynienie ustaleń, czy ranne pianie koguta zakłóca porządek publiczny czy nie, dochodząc równocześnie do wniosku, że gdy koguty pieją na wsi, to jest to nawet potrzebne, natomiast gdyby ktoś hodował je w mieście, to zakłócałby porządek publiczny. Zmienia się społeczeństwo, zmieniają się wartości uznawane za pożądane, zmieniają się normy prawne. Na określenie porządku publicznego składa się bowiem wiele norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie warunkuje normalne życie ludzi w państwie. To oznacza, że treści tych pojęć nie można raz na zawsze ustalić w sposób jednoznaczny, są one zmienne i zależą od wielu czynników. Nie ma więc stałej definicji tych pojęć, uniwersalnej i nieziennej. Zależy ona od istniejących okoliczności. Dlatego, mimo zachowania podstawowych ram prezentowanych w doktrynie definicji, wartości tych pojęć wymaga nieustannej redefinicji poprzez uwzględnianie nowych, pojawiających się różnorodnych czynników. Jakkolwiek są to dobra prawem chronione, są jednocześnie pojęciami abstrakcyjnymi, gdyż prawo pozytywne tych pojęć nie określa. Nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, iż utrzymanie (ochrona) porządku i bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych, jeżeli nie najstarszym, zadaniem publicznym, wiążącym się ściśle z samym powstawaniem władzy publicznej<sup>20</sup>.

Tak samo więc, jak płynne i nieokreślone są granice pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego, tak też należy rozpatrywać zadania Policji. Służąc społeczeństwu, ma ona podejmować działania w ochronie tego społeczeństwa, a nadto działania służące państwu, które muszą wynikać z rzeczywistych potrzeb walki z przestępczością, odpowiadać oczekiwaniom społecznym oraz zapewniać reali-

---

19. S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo i porządek publiczny: historia, teoria, praktyka*, Rzeszów 2003, s. 206-208.

20. M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 185.



zając zobowiązań międzynarodowych, zwłaszcza dotyczących utrzymania bezpieczeństwa w zjednoczonej Europie<sup>21</sup>. Do podstawowych zadań Policji należy<sup>22</sup>:

- 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 kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych;
- prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA).

Policja realizuje także zadania wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich

---

21. S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 29.

22. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2007 r., nr 43, poz. 277 z późn. zm.

określonych. Ponadto szereg zadań wynika dla Policji z przepisów Kodeksu postępowania karnego<sup>23</sup> czy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>24</sup>.

W granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w celu:

- rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń;
- poszukiwania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości;
- poszukiwania osób, które na skutek wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego ustalenie miejsca ich pobytu należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności.

Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach.

Policjanci, wykonując ustawowe czynności, mają prawo:

1. Legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
2. Zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;
3. Zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia;
4. Przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;
5. Dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
6. Żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej;

---

23. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r., nr 89, poz. 555 z późn. zm.

24. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2001 r., nr 106, poz. 1148 z późn. zm.

7. Zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa. Policjanci, wykonując czynności służbowe, mają obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka<sup>25</sup>.

W skład policji wchodzi służby kryminalne, profilaktyczne (czyli prewencyjne) oraz takie, które mają na celu wspomaganie oddziaływań policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym oraz technicznym. Na czele policji stoi Komendant Główny Policji, który jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komendanta Głównego Policji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra<sup>26</sup>.

Układ organizacji administracji terenowej policji jest zorganizowany dla właściwego zapewnienia ochrony bezpieczeństwa ludzi, a co za tym idzie, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na szczeblu powiatowym pozostaje on w gestii starosty. Ponadto, podział statusu czynności i odpowiedzialności w służbach mundurowych przypada odpowiednio do jednostek podziału terytorialnego państwa. Komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje komendant wojewódzki w porozumieniu ze starostą, a w razie braku takiego porozumienia osobę na stanowisko komendanta powiatowego wskazuje wojewoda (a powołania dokonuje komendant wojewódzki). Komendanci policji mają obowiązek składania rocznych sprawozdań, które dotyczą podejmowanych przez nich działań. Sprawozdania te zawierają dodatkowo informacje o stanie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Składane są odpowiednim organom, którym podlegają komendanci, a więc: wojewodom, starostom czy burmistrzom, również wójtom gmin. Dodatkowo zestawienie takie otrzymuje rada powiatu lub rada gminy. W razie zaistnienia jakiegokolwiek zagrożenia dotyczącego bezpośrednio bezpieczeństwa i porządku publicznego, organy, którym bezpośrednio podlega Policja mogą zażyczyć sobie jednorazowego sprawozdania ze zdarzenia. Celem składania sprawozdań jest to, by

---

25. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2007 r., nr 43, poz. 277 z późn. zm.

26. R. Socha, A. Letkiewicz, P. Guła, *Policyjne oddziały i pododdziały zwarte w Polsce: historia i teraźniejszość*, Szczytno 2010, s. 14.

na ich podstawie rady miast lub powiatów określały istotne dla danego środowiska lokalnego zagrożenia dotyczące porządku i bezpieczeństwa publicznego. Jednak uchwała taka nie może dotyczyć wykonania konkretnych czynności ani też precyzować sposobu wykonania zadań przez policję. W razie powstania zagrożenia starosta może zażądać od komendanta podjęcia działań zapobiegających lub innej formy przywrócenia stanu porządku prawnego. W takim przypadku przewodniczący zarządu gminy lub powiatu ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść żądania, właściwy komendant zaś, jeżeli nie jest w stanie wykonać żądania, przedkłada sprawę niezwłocznie komendantowi wyższego stopnia<sup>27</sup>.

W przypadku, kiedy dochodzi do sytuacji niosącej zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, premier na wniosek ministra spraw wewnętrznych, może wnioskować o skorzystanie ze zbrojnych oddziałów policji (lub jej pododdziałów). Odbyna się to w celu bądź zapewnienia bądź przywrócenia równowagi w zagrożonym bezpieczeństwie publicznym państwa. Policja podejmuje działania, które mają na celu zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa i porządku w wymiarze publicznym.

W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, jeżeli użycie oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza w sytuacji sprowadzenia:

1. Niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli;
2. Bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach;
3. Bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib centralnych organów państwowych albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów;
4. Zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa

---

27. J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 609-611.

lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego.

W razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, a minister właściwy do spraw wewnętrznych może zarządzić użycie funkcjonariuszy Straży Granicznej do udzielenia pomocy Policji.

## Obowiązki władz samorządowych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz porządek publiczny zapewnia Rada Ministrów<sup>28</sup>. Z kolei, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Przepisy ustawy o samorządzie lokalnym stanowią, iż obowiązki związane z zapewnieniem porządku publicznego należą do zadań własnych właściwych terytorialnie władz lokalnych. Ich rola w realizacji działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa społeczności lokalnych polega w szczególności na koordynowaniu przedsięwzięć ukierunkowanych na przeciwdziałanie lub przynajmniej minimalizację zagrożeń występujących na danym terenie i realizowanych przez podmioty oraz służby zgodnie z ich kompetencjami, na kształtowaniu warunków życia społecznego w oparciu o kreowanie inwestycji na rzecz bezpieczeństwa, a także na zwróceniu uwagi na zagadnienia związane z organizacją właściwych i bezpiecznych warunków spędzania czasu wolnego przez dzieci i młodzież. Wiadomo jednak, iż zapewnienie „bezpieczeństwa” rozumianego najczęściej jako stan braku zagrożenia, czy też pewien stan pewności i spokoju musi odbywać się w oparciu o ścisłą współpracę i koordynację działań podległych służb, które posiadają właściwe kompetencje do realizacji zadań o takim charakterze, w tym przede wszystkim z Policją. Z uwagi

---

28. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm., Art. 146 ust. 4 pkt 7-8.

na to współpraca administracji szczebla centralnego oraz lokalnego z jednostkami Policji odbywa się przede wszystkim w oparciu o przyjęte programy bezpieczeństwa, podpisane porozumienia, a także w oparciu o współdziałanie w ramach lokalnych komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>29</sup>.

Sprawy z zakresu ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie gminy stanowią jedno z zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>30</sup>. Do realizacji tego typu zadań ustawodawca zobowiązał również powiaty. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>31</sup> – powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w tym m.in. zapewnia bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny. W podobny sposób zostały uregulowane kompetencje samorządu wojewódzkiego w tym zakresie, gdyż zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>32</sup> – samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna<sup>33</sup>. Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Do zadań straży należy w szczególności:

1. Ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
2. Czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
3. Współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;

---

29. S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego...*, s. 205-206.

30. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.

31. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2013 r. poz. 595, 645, z 2014 r. poz. 379, 1072, z 2015 r. poz. 871.

32. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 596, 645, z 2014 r. poz. 379, 1072.

33. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 2013 r. poz. 1383, z 2014 r. poz. 486.

4. Zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
5. Ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
6. Współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
7. Doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorznięcia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
8. Informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
9. Konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy<sup>34</sup>. Straże miejskie (gminne) są powoływane do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie danego miasta (gminy), stanowią więc organ wykonawczy władz samorządowych.

Służby mundurowe policji oraz straży miejskiej (gminnej) wykonują zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, działając dla dobra społeczeństwa.

## Podsumowanie

Bezpieczeństwo publiczne może być rozumiane jako stan, w którym nie występuje zagrożenie zbiorowości oraz samych obywateli. Zważywszy na bardzo szerokie rozumienie pojęcia bezpieczeństwa, przy jednoczesnym realnym braku jego pełnego występowania, omawiane zagadnienia są traktowane jako dążenie, lub *stricte* ochrona przed potencjalnymi zagrożeniami. Za zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i porządku publicznego odpowiada administracja publiczna, w szczególności

---

34. W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne...*, s. 197-198.

zaś policja. Dodatkowo możemy mówić o działaniach takich organów, jak: straż miejska, prokuratura, straż pożarna, inspekcja sanitarna. Podejmowane przez nie działania mają na celu jednoznaczne dbanie o to, by obywatel czuł się bezpieczny.

## Streszczenie

### **Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego**

Artykuł poświęcony został analizie pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego, aby dokładnie przyjrzeć się tej terminologii i zrozumieć sedno zagadnienia. Omówiono również kształtowanie się systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Europie, zwracając szczególną uwagę na historię administracji publicznej i powstanie organów policji w Polsce. Ponadto zebrano i przeanalizowano istotne dla przedstawionej problematyki aspekty prawne funkcjonowania policji i straży miejskiej.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, policja.

## Summary

### **Selected issues of security and public order**

The article was devoted to the analysis of concepts of security and public order to look at the terminology and understand the crux of the matter thoroughly. It also discusses the development of the security and public order in Europe paying particular attention to the history of public administration and the creation of police authorities in Poland. Moreover, relevant legal aspects of the functioning of the police and municipal police were collected and analyzed.

**Keywords:** security, public order, police.

## Bibliografia

- Basak A.M., *Обучение и воспитание в польской военной жандармерии*, [w:] J. Cheda, M. Świdorska (red.), *Социально-правовые аспекты функционирования личности и группы. Сборник научных статей*, Брест 2011, s. 59-70.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.



- Jagielski J., *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 608-643.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1935.
- Kmecová J., *Rozvoj človeka v kontexte personalizmu sociálneho učenia Cirkvi*, [w:] E. Jarmoch, I.A. Trzpil (red.), *Bezpieczeństwo człowieka a religia*, Monografie nr 143, Siedlce 2013, s. 179-186.
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.
- Maciejko W., *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 183-197.
- Misiuk A., *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005.
- Misiuk A., *Historia Policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 1999.
- Pakuła A., *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne: kilka uwag i refleksji*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 29-35.
- Pawłowski J., Ciupiński A., *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, Warszawa 2001.
- Pieprzny S., *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo i porządek publiczny: historia, teoria, praktyka*, Rzeszów 2003, s. 204-211.
- Pieprzny S., *Źródła zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia administracyjno-prawne)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2007, nr 245, z. 11, s. 87-100.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.
- Socha R., Letkiewicz A., Guła P., *Policyjne oddziały i pododdziały zwarte w Polsce: historia i teraźniejszość*, Szczytno 2010.

- Sprengel B., *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problemu*, Toruń 2008.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2007 r., nr 43, poz. 277 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r., nr 89, poz. 555 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 2013 r. poz. 1383, z 2014 r. poz. 486.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2013 r. poz. 595, 645, z 2014 r. poz. 379, 1072, z 2015 r. poz. 871.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 596, 645, z 2014 r. poz. 379, 1072.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2001 r., nr 106, poz. 1148 z późn. zm.

## **RECENZJE**



## **Recenzja wydawnicza książki: Zygmunt Jabłecki, *Hodowla koni i sport jeździecki w Galicji pod zaborem austriackim i w okresie międzywojennym w Małopolsce*, KTNiO, Ruthenus, Krosno 2015, ss. 189**

*Roman Pelczar, Alina Maria Basak*

Przedłożona do recenzji praca prezentuje historię hodowli koni i sportu jeździeckiego na ziemiach, które Cesarstwo Austriackie uzyskało w wyniku I rozbioru Polski ze szczególnym uwzględnieniem ziem Galicji Zachodniej.

Strukturę niniejszej pozycji tworzy karta tytułowa, spis treści, wstęp, pięć rozdziałów, podsumowanie, literatura i źródła. W strukturze jest widoczne logiczne uporządkowanie poszczególnych zagadnień. Cel, jaki wyznaczył Autor niniejszej książki, uzasadniał podjęcie badań naukowych i został osiągnięty w zadowalającym stopniu. Przyczyniło się do tego opracowanie istotnych zagadnień szczegółowych, takich jak: początki zorganizowanej hodowli i sportu jeździeckiego w Galicji (rozdział II), kierunki w hodowli galicyjskiej (rozdział III), hodowla i sport jeździecki w Galicji w latach 1894-1914 (rozdział IV), hodowla i sport jeździecki w niepodległej Polsce 1918-1939 w Małopolsce (rozdział V).

Prezentowana rozprawa jest pracą historyczną opartą na bogatym materiale źródłowym: pamiętniki, prasa codzienna, periodyki o tematyce rolniczej, roczniki i zestawienia wydawane przez c.k. ministerstwo rolnictwa monarchii austro-węgierskiej, protokoły Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarczego i Krakowskiego Towarzystwa Rolniczego, komitetu do spraw chowu koni oraz fachową prasę hipologiczną „Jeździec i Myśliwy” i w okresie międzywojennym „Jeździec i Hodowca”. Cennym uzupełnieniem części badawczej są tablice genealogiczne koni pełnej krwi i wysokiej półkrwi oraz materiały z oryginalnych ksiąg stadnych z okresu międzywojennego. W pracy brak części badawczej opartej na jednolitej grupie hodowlanej, jednak ze względu na fakt, że jest to praca historyczna, Autor dokonuje analizy w dwóch podstawowych grupach materiału amelioracyjnego, używanych do uszlachetniania pogłowia koni na badanym obszarze. Rasa czystej i półkrwi orientalnej oraz pełnej i półkrwi angielskiej były używane na terenie Galicji do

hodowli koni remontowych i poprawy pogłowia koni. Na tych dwóch rasach dokonano analiz statystycznych badanego obszaru. Zebrane i przedstawione materiały w poszczególnych jednostkach hodowlanych, historii stad, rodowodów wybitnych koni i hodowców tamtego okresu są pierwszymi, prezentowanym tak szczegółowo i obszernie. Działania hodowlane i historię sportu jeździeckiego po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w okresie międzywojennym na terenie ziem zachodnich województwa lwowskiego i ziem wschodnich województwa krakowskiego oparto na sprawozdaniach z prasy codziennej, prasy hipologicznej oraz oryginalnych księgach stadnych. Zarówno hodowla, jak i sport jeździecki w badanym obszarze nie odgrywały już takiej roli, jak pod zaborem austriackim na ziemiach rozbiorowych. Wyjątkiem była hodowla koni pełnej krwi angielskiej w Dylągówce i jej kontynuacja w Łańcucie, która wpisała się na trwałe w historię hodowli na ziemiach polskich okresu międzywojennego.

Przyjęty przez Autora terytorialny zakres badań nad populacją koni ras szlacheckich dla celów amelioracyjnych obejmuje teren Galicji. Termin Galicja jest terminem popularnym – oficjalna nazwa ziem wcielonych w wyniku I i III rozbioru Polski do Cesarstwa Austriackiego i Monarchii Austro-Węgierskiej, po uzyskaniu w 1849 roku statusu kraju koronnego Austrii, brzmiała: Królestwo Galicji i Lodomerii. Pojęcie i podział na Galicję Wschodnią i Zachodnią pojawił się po 1846 i nie przetrwał długo, ponieważ badany obszar był objęty zmiennymi jednostkami administracyjnymi (np. Brzozów – Wzdów, Sanok – Jurowce, Olchowce należały już do Galicji Wschodniej). Podział taki przetrwał w organizacji rządowej hodowli koni Cesarstwa Austriackiego i był kontynuowany w Monarchii Austro-Węgierskiej do wybuchu I wojny światowej. W pracy przedstawiono znaczenie ruchów społeczno-narodowych Wiosny Ludów, uwłaszczenie chłopów, zmiany własnościowe ziemi, zwłaszcza w drugiej połowie XIX w. i ich wpływ na hodowlę koni na badanym obszarze. Zgromadzony materiał historyczny stał się podstawą do oceny stanu hodowli, a dane budżetowe monarchii i nakłady na hodowlę odzwierciedlają stosunek rządu do hodowli w tym kraju związkowym. Sprawozdania z prasy codziennej odsłaniają początki sportu jeździeckiego na tym terenie. Nieliczne czasopisma o tematyce hipologicznej sprzed I wojny światowej uzupełniają wiedzę o kierunkach i stanie hodowli na analizowanym obszarze do wybuchu I wojny światowej. Prasa codzienna i periodyki fachowe po odzyskaniu niepodległości są źródłem

wiedzy o ośrodkach hodowlanych w Małopolsce. Absolutną rzadkość ze względu na rozmiar zniszczeń wojennych w czasie II wojny światowej stanowią oryginalne księgi stadne będące cennym źródłem informacji o przodujących ośrodkach hodowlanych w niepodległej Polsce.

W zakresie działań hodowlanych na badanej populacji koni, praca prezentuje wysoki poziom poparty opiniami prac autorytetów w tej dziedzinie – prof. R. Prawocheńskiego i prof. W. Pruskiego. Autor dokonuje też własnej oceny opinii hodowców z badanego czasokresu. Monografia została napisana poprawnym pod względem merytorycznym językiem (hipologicznym), zawiera ponadto objaśnienia terminologiczne związane z hodowlą i sportem jeździeckim. Cennym uzupełnieniem są załączone cytowania „staropolskie”. Materiał ikonograficzny uzupełniający pracę dodaje jej walorów poznawczych i estetycznych. Praca stanowi ważny wkład w poznanie historii hodowli i sportu jeździeckiego w Galicji pod zaborem austriackim i w Małopolsce w okresie międzywojennym. Jest źródłem cennej wiedzy zarówno dla fachowców z dziedziny hipologii, jak i pasjonatów zainteresowanych tematyką hodowli i sportu jeździeckiego.





**Recenzja książki: Adam Kańtoch, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – wybrane zagadnienia praktyczne*, Wydawnictwo My Book, Szczecin 2015, ss. 112**

*Anna Dąbrowska, Tomasz Dąbrowski*

Za przedmiot swych analiz Adam Kańtoch obrał niezwykle interesującą problematykę jaką jest skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej cyt. jako ETPC). Tą decyzję należy uznać za słuszną. Warto zdaniem recenzentów podkreślić, iż obecnie obserwuje się powszechne zainteresowanie zarówno Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej cyt. jako Konwencja), jak i ETPC, wśród obywateli polskich. Instytucja skargi indywidualnej, która jest przedmiotem badawczym publikacji, ma dla nas Polaków szczególnie znaczenie i cieszy się sporą popularnością od czasu upadku bloku wschodniego, kiedy to nasz kraj uzyskał możliwość przystąpienia do Rady Europy.

Obecnie uważa się, iż Polska jest jednym z największych<sup>1</sup> „klientów” ETPC i to właśnie m.in. od obywateli polskich wpływa duża liczba skarg. Wydawać by się więc mogło, że obywatele polscy i reprezentujący ich prawnicy doskonale „znają drogę” do Strasburga. Dane statystyczne<sup>2</sup> mówiące o ilości odrzucanych skarg indywidualnych lub skreślonych z listy z powodu nie spełnienia łącznie wszystkich wymogów procedury skłaniają nas jednak do postawienia pytania, czy rzeczywiście znajomość ta jest wystarczająca.

Niemniej jednak istotną kwestią jest coraz to nowsze ujęcia problematyki, ponieważ strasburski system skargowy nieustannie ewaluje. Kolejne protokoły dodatkowo o charakterze proceduralnym wprowadzają kolejne obostrzenia, dzięki którym zwiększona ma być skuteczność ETPC. Dla nas obywateli polskich zagadnienie to

---

1. Za Rosją, Turcją, Rumunią, Ukrainą.

2. Ze statystyk prowadzonych przez ETPC wynika, iż w 2012 r. takich skarg było 7283, w roku 2013 – 5388, a w 2014 roku – 2565. [http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956587550\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956587550_pointer) (dostęp: 07.09.2015 r.).

jest szczególnie ważne od dnia 1 maja 1993 r. tj. od momentu, kiedy to możemy składać skargi indywidualne.

Przechodząc do oceny merytorycznej pracy Adama Kańcocha należy podkreślić, że zdaniem recenzentów wybór tytułu rozprawy oraz ogólny sposób jej ujęcia *prima facie* nie został poprawnie sprecyzowany, gdyż na mocy przepisów Konwencji Trybunał strasburski uprawniony jest do rozpatrywania skarg międzypaństwowych (art. 33 Konwencji), jak również indywidualnych (art. 34 Konwencji), o czym autor informuje na s. 17. Są to skargi różnego rodzaju m.in. biorąc pod uwagę ich zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy. Tytuł dzieła nie wskazuje jednoznacznie, która ze skarg będzie przedmiotem analizy. Dowiadujemy się tego bowiem dopiero z kolejnych kart książki. Zdaniem recenzentów bardziej precyzyjnym tytułem publikacji byłby tytuł „Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu”. Takie dookreślenie, wskazujące na rodzaj skargi, nadaje tytułowi charakter oraz wskazuje kierunek i zakres rozważań, jakie mają być prowadzone.

Treść monografii została podzielona na sześć bardzo krótkich rozdziałów. W jej strukturze wyodrębniono ponadto: wykaz skrótów, wstęp, bibliografię i załącznik. Podkreślić trzeba, iż załącznik stanowi treść Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Autor we wstępie wyznaczył sobie ambitny cel. Wyraża bowiem nadzieję, że książka jego autorstwa okaże się pomocna dla praktyków, a także dla osób zainteresowanych prawami człowieka (s. 8). Zdaniem recenzentów, którzy parokrotnie przygotowywali skargi indywidualne do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu zasadniczą wartością zarówno naukową, jak i praktyczną książki jest kwestia, czy z jej kart wyłoni się rzeczywiście odpowiedź jak zainteresowany powinien napisać prawidłowo skargę indywidualną do ETPC.

Autor słusznie wskazuje we wstępie, iż skarga (chodzi tu o skargę indywidualną) do ETPC „jest już opisana w literaturze”, a prezentowana „publikacja nie ma charakteru pionierskiego” (s. 8). Recenzenci w pełni się z tymi stwierdzeniami zgadzają, zauważając, że tytułowa problematyka doczekała się zarówno w literaturze polskiej jak i obcojęzycznej ogromnej liczby publikacji o charakterze całkowitym, a także cząstkowym.

Rozdział 1. zatytułowany *Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, jest tłem do dalszych rozważań. Autor próbuje przybliżyć czytelnikowi

kwestie związane z powstaniem Konwencji, określanej mianem „perły w koronie” Rady Europy. Wymienia katalog praw gwarantowanych w Konwencji. Wskazuje ponadto na zakres przedmiotowy protokołów dodatkowych do Konwencji.

Rozdział 2. Autor poświęcił tematyce objętej tytułem *Europejski Trybunał Praw Człowieka, struktura i funkcje*. Dość chaotycznie i niezbyt zrozumiale twórca recenzowanej książki wspomina tu o Europejskiej Komisji Praw Człowieka, która została zlikwidowana na mocy Protokołu nr 11 do Konwencji. W dalszej części tego rozdziału Adam Kańcoch opisuje strukturę wewnętrzną ETPC, wskazując m.in. na składy orzecznicze, jak również wymagania dotyczące sprawowania urzędu przez sędziów ETPC. Autor pisze m.in., iż: *państwa mogą swobodnie wybierać kandydatów na sędziów, według własnej wewnętrznej procedury*, Co jest prawdą, ale zarazem Autor pomija istotny fakt, iż rządy państw członkowskich Rady Europy są zobowiązane do umieszczania na liście kandydatów przynajmniej jednej kobiety. Parytet kandydatów na stanowisko sędziów strasburskich ma również swoje odzworowanie w Regulaminie ETPC (Reguła 14), o czym Autor chyba zapomniął.

Wydaje się, iż struktura merytoryczna dalszej części recenzowanej publikacji nie do końca została przez Autora przemyślana. Wszystkie kryteria dopuszczalności skargi indywidualnej do ETPC dzielą się na wymogi materialne (przesłanka *ratione personae*, przesłanka *ratione materiae*, przesłanka *ratione temporis* oraz przesłanka *ratione loci*) i formalne (forma pisemna skargi, dochowanie odpowiedniego terminu do wniesienia skargi, wyczerpanie wszelkich środków odwoławczych przewidzianych prawem krajowym, jak również przesłanki formalne innego rodzaju: zakaz anonimowości skargi, zakaz ponownego osądzania tej samej sprawy (zgodnie z zasadą *res iudicata*), zakaz nadużywania prawa do skargi, zakaz oczywistej niezasadności skargi (*manifesty ill-founded*), znaczący uszczerbek).

W rozdziale 3. Autor zajmuje się opisaniem jednego z kryteriów dopuszczalności skargi indywidualnej do ETPC jakim jest wymóg *ratione loci*. Następnie, w rozdziale 4. porusza kwestie dotyczące przesłanki *ratione personae* – podmiotów uprawnionych do złożenia skargi indywidualnej, by rozdział 5. zatytułować ponownie *Warunki dopuszczalności skargi indywidualnej*.

Problematyka dotycząca warunków dopuszczalności skargi indywidualnej charakteryzuje się dużą złożonością. Kryteria dopuszczalności dzielą się bowiem, co zostało powyżej podkreślone na wymogi formalne i materialne, które potencjalny

skarżący musi spełnić łącznie, by jego skarga była przychylnie rozpatrzona przez ETPC. Z uwagi na ten fakt słusznym byłoby usystematyzować rozważania Autora i podzielić rozdziały od 3 do 5 na blok dotyczący warunków materialnych i blok poświęcony warunkom formalnym skargi indywidualanej.

W aspekcie złożoności warunków dopuszczalności, pozytywnie należy ocenić natomiast fakt, iż Autor w celu zrozumienia istoty każdej z nich poświęcił odrębny podrozdział. Jednak nie uczynił tego do końca umiejętnie.

Rozdział 4. dotyczy podmiotów uprawnionych do złożenia skargi indywidualanej. Autor przywołuje w tym miejscu postanowienia art. 34 Konwencji, który jest kluczowy w tej kwestii. Opisując status skarżącego, Autor trafnie wskazuje, iż skarżącym może być osoba bezpośrednio lub pośrednio pokrzywdzona (s. 31). Odnosi się to również do pokrzywdzenia potencjalnego (s. 32) i sytuacji śmierci pokrzywdzonego (s. 40). Autor pomija możliwość utraty statusu ofiary.

Adam Kańtoch nie odnosi się również do kwestii osób prawnych, a przeciętne pojęcie „każdy” prócz osób fizycznych obejmuje także *per analogiam* osoby prawne. Każda osoba prawna, na wzór osób fizycznych wyposażona jest w zdolność prawną, w konsekwencji czego przysługują jej określone prawa i obowiązki, w tym prawo do skargi indywidualnej do ETPC. Zgodnie ze stanowiskiem organów strasburskich w kwestii definicji pojęcia „osoba prawna” miarodajne jest ustawodawstwo krajowe państw – stron Konwencji, podobnie jak w sytuacji pojęcia „osoba fizyczna”.

Autor w rozdziale 5. nt. *Warunki dopuszczalności skargi indywidualnej* wskazuje jedynie na niektóre przesłanki konieczne do wniesienia skargi, szerzej ich nie omawiając. Dotyczy to np. przesłanki nadużycia prawa do skargi. Piszący tą książkę nie doprecyzowuje jednak tego pojęcia. W efekcie obniża wartość merytoryczną swojej pracy, tworząc dość płytki opis warunków dopuszczalności skargi indywidualnej. Nie przywołuje bogatego orzecznictwa ETPC nawiązującego do tej problematyki. Przejawem nadużycia jest składanie wielu powtarzających się skarg, bez zważania na to, że już wcześniej identyczne skargi odrzucono jako oczywiście nieuzasadnione lub wynikające z pieniactwa. Przysparzają one zbędnej pracy i przeszkadzają w wypełnianiu przez Trybunał zadań wynikających z Konwencji<sup>3</sup>.

---

3. Decyzja z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie Nieminen przeciwko Finlandii, skarga nr 54510/2000.

Kończący publikację rozdział 6. ilustruje zagadnienie dotyczące procedury postępowania w zakresie skarg indywidualnych. W kolejnych częściach analizowanego rozdziału autor omawia kwestie wypełnienia formularza skargi indywidualnej i jej wniesienia, jak również postępowania przed ETPC.

W publikacji można napotkać istotne błędy natury merytorycznej. Autor przywołuje liczne umowy międzynarodowe, np. kolejne protokoły dodatkowe do Konwencji (s. 12), Europejską Kartę Społeczną (s. 13). Nie wskazuje jednak ich miejsca publikacji, co znacznie ułatwiłoby Czytelnikowi dotarcie do tych pozycji.

Pozytywnie należy ocenić odwołania Autora do postanowień protokołów dodatkowych nr 15 i 16, które jeszcze nie weszły w życie (np. informacja dotycząca zmiany terminu wniesienia skargi s. 42), ale to tylko kwestia czasu, gdyż znajdują się one na etapie ratyfikacji przez państwa członkowskie Rady Europy.

Piszący recenzowaną książkę nie zadbał o gruntowne udokumentowanie swoich rozważań, gdyż zdaniem recenzentów dokonał autor analizy materii badawczej w oparciu o zbyt małą ilość literatury. Autor posłużył się głównie pozycjami krajowymi (najnowsza pozycja pochodzi z 2006 r.). Tak więc dobór literatury, na którą się powołano zdaniem recenzentów jest zbyt skąpy. Choć analizowana literatura dobrana jest zgodna z celem i przedmiotem pracy, nie zmienia to faktu, iż autor nie przywołał stanowiska najnowszej doktryny, np. tj. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. II, L. Garlicki (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011; *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny*, M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), Toruń 2011, M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej: Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2013; M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na naruszenie praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, M. Romańska (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013; A. Dąbrowska, T. Dąbrowski, *The legal character of the Strasbourg European Court judgments and their effects*, „Jurysta” 2014, Nr 7/8; B. Rainey, E. Wicks, C. Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford 2014; D.J. Harris, M.O. Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2014.

Biorąc powyższe pod uwagę, z perspektywy warsztatowej, publikacja balansuje na granicy dopuszczalności. Oparcie się na tak małej liczbie pozycji doktryny, ograniczenie się prawie wyłącznie doktryny krajowej nie wpływa rozwijająco na dyskurs naukowy w Polsce.

Wartość merytoryczną recenzowanej publikacji obniża brak zakończenia (swoistego podsumowania, wniosków płynących po przeanalizowaniu tytułowej problematyki).

Reasumując należy stwierdzić, że po przeczytaniu książki pióra Adama Kańtocha laik pod względem znajomości prawa dostanie skumulowaną wiedzę na temat skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Niestety zdaniem recenzentów, będzie bardzo trudno potencjalnym skarżącym prawidłowo napisać taką skargę.

**Recenzja książki: Władimir Bukowski „Partyzant Prawdy”. Wybór publicystyki z pierwszego i drugiego obiegu. Zebrał i opracował Robert Jankowski, Wydawnictwo FRONDA, Warszawa 2008, T. 1, ss. 528, T. 2 ss. 520**

Waldemar Janosiewicz

O Władimirze Bukowskim „Partyzancie prawdy”: *Władimir Konstantinowicz Bukowski (ros. Влади́мир Константи́нович Буко́вский), ur. 30 grudnia 1942 roku w Bielebieju – rosyjski dysydent, pisarz polityczny i obrońca praw człowieka w ZSRR. Prześladowany przez władze sowieckie spędził łącznie dwanaście lat w sowieckich więzieniach, obozach karnych i zakładach psychiatrycznych (psychiatria represyjna w ZSRR).*

Wiele lat temu zafascynował mnie człowiek uporczywie walczący z systemem totalitarnym, najbardziej wrogiem dla każdego człowieka. Bukowski walczył o zmiany w Związku Radzieckim. Był zdecydowany oddać życie za to, w co wierzył. Chciał zmienić świat, w którym żył, świat pogardy dla człowieka i wszystkiego, co w świecie demokratycznym jest normą. Nie godził się z rzeczywistością radziecką, wierzył, że możliwa jest zmiana systemu istniejącego w Związku Radzieckim i temu poświęcił swoją działalność polityczną i literacką. Warto w paru zdaniach przedstawić najważniejsze fakty z życia Władimira Bukowskiego. Już w wieku 17 lat, w 1959 roku został wyrzucony ze szkoły za rozpowszechnianie tzw. samizdatu, czyli publikacji drugo-obiegowej. Udało mu się skończyć szkołę wieczorową i podjąć studia na wydziale biologicznym Uniwersytetu Moskiewskiego, z którego w 1961 roku relegowano go za działalność antyrządową. W roku 1963 roku został skazany na karę dwóch lat uwięzienia w szpitalu psychiatrycznym. W Związku Sowieckim represjonowano przeciwników komunizmu umieszczając ich w zamkniętych zakładach psychiatrycznych, w których personel lekarski ściśle współpracował z KGB. W przypadku Bukowskiego lekarze postawili diagnozę: „psychopatia typu paranoidalnego”. Zaraz po wyjściu na wolność, w 1965 roku, zorganizował demonstrację w obronie dysydentów Andrieja Siniawskiego i Julija Daniela, za co ponownie zamknięto go w ośrodku psychiatrycznym. Jednak niemal od razu po odsiedzeniu wyroku

zorganizował kolejny protest w obronie dysydenta Aleksandra Ginzburga, za co trafił do obozu karnego. Po procesie, który wzbudził liczne protesty na Zachodzie i zaangażował najwyższe sfery rządzące w ZSRR, w 1971 roku został uznany za winnego działalności antyradzieckiej i skazany na 7 lat więzienia oraz 5 lat zsyłki. Łącznie w swoim życiu przebywał w uwięzieniu przez 12 lat. W 1976 roku został deportowany z ZSRR na Zachód w ramach wymiany za sekretarza generalnego Komunistycznej Partii Chile Luisa Corvalana (18 grudnia 1976 roku na lotnisku w Zurychu). Od tego czasu żyje na emigracji, choć po roku 1991 kilkakrotnie odwiedził Rosję<sup>1</sup>. Obecnie mieszka w Wielkiej Brytanii, pisze książki o systemie panującym w Rosji.

Osobiste wspomnienia, które zawarł w swoich książkach (najbardziej znane to: *Listy rosyjskiego podróżnika, I powraca wiatr...*, *Pacyfiści kontra pokój*, *Partyzant prawdy*), są źródłem wiedzy na temat warunków życia w ZSRR, często szokującej czytelnika. Poznajemy też świat Zachodu widziany oczami autora. Jego wnikliwe postrzeganie rzeczywistości pozwala nam spojrzeć inaczej na relacje Zachód – Rosja. Bukowski zmusza nas do przeanalizowania relacji zachodzących we współczesnym świecie i obnaża zakłamanie obu stron.

Bukowski znalazłszy się na Zachodzie, był zdumiony głównie tym, że ksero jest ogólnie dostępne i nikt nie sprawdza, co ludzie piszą, co kopiują. Jednocześnie poznawał mechanizm działania rządów krajów zachodnich od „kuchni”. Wszystko to, w co wierzył i o co walczył, wyglądało inaczej niż zza żelaznej kurtyny. Świat konsumpcyjny najpierw go oczarował, a później przeraził. Dopiero z perspektywy człowieka Zachodu zobaczył, ile się mówi, a ile robi na rzecz naprawiania świata. On, w swoim dotychczasowym świecie, walczył o lepsze jutro dla swego narodu. Tutaj dostrzegł, że narodowi żyjącemu w dobrobycie, obca jest idea walki o równość i wolność innych, gdy chodzi o business. Nie mógł zrozumieć, dlaczego Zachód nie zastosuje embarga, by wymusić sankcjami ekonomicznymi zmiany polityczne w kraju policyjnym. Wyjaśnienie usłyszał od biznesmena zachodnioniemieckiego *Jeśli ja nie sprzedam rur Związkowi Radzieckiemu, zrobi to mój konkurent. A ja mam w fabryce 1500 robotników, którzy stracą pracę*<sup>2</sup>. Bukowski nie mógł pojąć,

---

1. [http://pl.wikipedia.org/wiki/Luis\\_Corval%C3%A1n](http://pl.wikipedia.org/wiki/Luis_Corval%C3%A1n), pobrano 06.04.2015 r.

2. W. Bukowski *Partyzant prawdy*, Warszawa 2008, s. 211.



dłaczego telewizja zachodnia poświęca mnóstwo czasu na błahe tematy, wspominając jedynie lub w ogóle przemilczając dramaty związane z klęskami głodu czy wojnami plemiennymi, w których giną tysiące ludzi. Zmiany w Rosji zachodzące w czasie, kiedy Bukowski mieszkał na Zachodzie, podsumował pisząc: *Istotna różnica, w porównaniu z ZSRR, polega na tym, że zabić człowieka, ani wsadzić go do więzienia nie mogą – tu już obroni go sąd. Ale poznać się mogą do woli i bezkarnie*<sup>3</sup>. Ocena ta okazała się przedwczesna, czego dowiódł proces i skazanie M. Chodorowskiego. Rzeczywistość pełna niesprawiedliwości i obłudy nie przynależy tylko Rosji, ale istnieje wszędzie: ocenę tę zawarł w słowach *Jesteśmy gorsi? Lepsi? Nic z tych rzeczy. Wpatruję się w twarze przechodniów i bez szczególnego wysiłku poznaję znajome typy. Ten byłby urzędnikiem, cichym i zahukanym. A ten – sekretarzem partkomu. Tylko lepiej ubrani, a ich ruchy i spojrzenia nie zdradzają jeszcze wiedzy o własnych zdolnościach i o swojej roli. Tak, największe odkrycie polega na tym, że ludzie są zdumiewająco podobni. Jest to optymistyczne, ponieważ pozwala sądzić, że i u nas będzie kiedyś tak, jak u nich. Ale również pesymistyczne – u nich także może być, jak u nas. [...] Tylko, że my już wiemy, a oni jeszcze nie*<sup>4</sup>. Bukowski uważa, że Rosjanie potrafią manipulować politykami zachodnimi, co było widoczne podczas wizyty Breżniewa we Francji, kiedy rząd francuski zakazał telewizji emisji antysowieckiego filmu. Ludzie nie mają odwagi zmieniać istniejącego porządku usprawiedliwiając się najczęściej: *Cóż ja mogę sam zrobić. Jeśli nie ja, to kto inny...*<sup>5</sup> Bukowskiemu przekonuje czytelnika, że szczytnymi hasłami można ogłupić całe narody. *Pokój dla ludzi! Władza dla Rad [...], spowodowało, że [...] irracjonalni stają się ludzie, gdy tylko znęcić ich najmniejszą nawet nadzieją na pokój*<sup>6</sup>. Niepohamowane dążenie do pokoju zmusiło sterroryzowaną ludność do uległości, co reżim totalitarny wykorzystał. Gwałtowny rozwój ruchów pacyfistycznych na Zachodzie uznał za produkt napędzany przez sowietów, którzy dążyli do osłabienia militarnego krajów Zachodu. Ruch pacyfistyczny na Zachodzie Bukowski ocenił jako największą głupotę, ponieważ jak powiada, reżim musi czuć, że grozi mu zawsze i wszędzie odwet za jego bandyckie działania. Jednakże rząd Rosji potrafił

---

3. Tamże, s. 117.

4. Tamże, s.172.

5. Tamże, s.171.

6. Tamże, s. 280.

dyktować warunki polityczne poprzez decydowanie o polityce ekonomicznej Zachodu, uzależniając go od gazu i ropy płynącej ze Wschodu na Zachód. Bukowski porównuje Unię Europejską do Związku Sowieckiego mówiąc: „Trzymam się tego porównania całkowicie rozmyślnie. Unia Europejska i Związek Sowiecki to po prostu dwa wcielenia polityki prowadzonej przez lewicę. Paradoksalnie jestem skłonny uważać, że Związek Sowiecki był konstrukcją bardziej logiczną, choć oczywiście dużo bardziej okrutną. Różnica między ZSRR, a UE jest taka, jak pomiędzy bolszewikami, a mienszewikami. [...] Trzymając się sowieckich porównań, moim zdaniem to tylko NEP, który w dodatku się nie powiedzie<sup>7</sup>. Przecież Sowiety też chciały zlikwidować narody. Skończyło się to tylko ich odrodzeniem i krwawymi konfliktami. Teraz Unia wchodzi w tę fazę. I moim zdaniem w związku z tym szybko dojdzie do bałkanizacji Europy<sup>8</sup>”. Słowa te wypowiedziane zostały przez Władimira Bukowskiego w 2002 roku. Czytając *Partyzanta prawdy* widzimy dziś, jak prorocze były jego spostrzeżenia i trudno nie zgodzić się z teoriami dysydenta. W tej książce autor zawarł mnóstwo słów przestrogi. Odwołał się do wydarzeń z lat ubiegłych, w których to rządy państw Zachodu zlekceważyły sytuację w ZSRR i skutków tego nie sposób do dziś zlikwidować. Książka Bukowskiego jest przestrogą i proroctwem, jakie może się spełnić, jeżeli Zachód nie podejmie działań zmierzających do ochrony jednostek i narodów narażonych na wpływ Rosji. Bukowski wytyka Zachodowi nonszalancję, głupotę i fałsz w podejmowaniu decyzji i braku polityki restrykcyjnej wobec Rosji, ale również wobec ekonomistów i finansjery, którzy współpracując z takim krajem, godzą się na zło. To książka przenikliwa, niepokojąca, pobudzająca do myślenia. Krytykuje, używając mocnych słów, ludzi Zachodu i poczynania przedstawicieli struktur europejskich. Wytyka Zachodowi jego koniunkturalizm i ugodowość wobec Moskwy oraz zmierzanie w stronę socjalizmu poprzez interwencjonizm gospodarczy i centralizację polityczną. Podane przykłady oparte są na solidnych podstawach, a krytyka jest niezwykle wnikliwa, co czyni tę książkę katechizmem tego, czego nie powinno się robić, chcąc uszczęśliwić narody. Jednocześnie jest to studium ludzkiej przewrotności, filozoficzne spojrzenie i podsumowanie relacji Wschód-Zachód. Autor przedstawia nam swoje prze-

---

7. Tamże, T. 2, s. 468.

8. Tamże, T. 2, s. 472.

myślenia nad istotą zachowania się człowieka stłamszonego, który chcąc zniszczyć zniechęcony system musi stać się jego trybikiem i wtedy od wewnątrz może próbować rozwalić układ. Człowiek walczący z systemem i będący na zewnątrz tego obłądnego koła jest niezdolny spowolnić czy zatrzymać ten samonapędzający się twór. Dopiero, kiedy wejdzie w jego struktury, zachowując się „poprawnie” względem systemu i przesuwając się coraz wyżej w hierarchii, może, będąc w jego kierownictwie, próbować go rozsadzić. Osoba pogodzona ze swoim losem, która uważa, że sama nie jest w stanie nic zrobić, nie mogąc się przeciwstawić rzeczywistości, jest zgubiona. Bukowski w swej książce zastanawia się, jak to możliwe, że na opakowaniu papierosów jest napis informujący o ich szkodliwym działaniu, a ludzi głoszących marksizm nie zamyka się do więzień, kiedy wiemy, że te właśnie teorie wprowadzone w praktykę były powodem przyprawienia o śmierć dziesiątków milionów ludzi. Narody i relacje między nimi sprawdzają się wtedy, kiedy są naturalne i oparte na zdrowych zasadach, a nie są odgórnie kierowane i sterowane przez jakąś grupę czy ludzi związanych z sobą poprzez politykę albo przez sprawy ekonomiczne. Autor ostrzega, że historia widziała już takie przykłady. Powołuje się przy tym na takie postaci jak Stalin, Hitler i ostrzega przed próbą tworzenia rządu europejskiego, który może doprowadzić do wypaczenia sensu istnienia Unii w kształcie dotychczasowym. Zaburzenie to może zostać spowodowane próbą dominacji i przewodzenia przez jedno z silniejszych państw lub jednostkę, której celem będzie zdobycie nieograniczonej władzy, czego doświadczyliśmy w historii Europy już wielokrotnie. Bukowskiego można nazwać wizjonerem. Kiedy czytamy jego artykuły napisane kilka czy kilkanaście lat temu, w których rozprawia się z rzeczywistością sowiecką, aż dziw bierze, jak trafne są jego wnioski. Opisuje w swoich pracach rzeczywistość radziecką za czasów Lenina, Stalina, Małenkowa, Chruszczowa, Breżniewa, Andropowa, Czernienkę, Gorbaczowa i Putina. Jednoznacznie krytycznie ocenia każdego z nich, włącznie z twórcą pierestrojki. Ze źródeł archiwalnych, do których dotarł, wynika, że *glasnost* to pomysł jeszcze z 1977 roku. Chciano ją wprowadzić już wtedy jako dobrze kontrolowaną operację (niby rewolucję), aby zdobyć sympatię i zwolenników na Zachodzie. Pomysł zrealizowano później, ale cały świat dał się nabrać „na zmiany w Związku Radzieckim”. Porównuje tę sytuację do wynajęcia głodnej krowy sąsiadowi, która jak się już nażre i nabierze sił, będzie znów dojona przez właściciela. Zachód marzący o komunizmie

– reformatorze dostał to, czego pragnął. Bukowski podczas pobytu w Rosji w 1991 roku omal nie doprowadził do procesu nad komunizmem i otwarcia archiwów, jednak sprzeciwił się temu departament Stanu USA. Stany Zjednoczone były się efektu „domina”.

Autor opisuje rzeczywistość radziecką, ale odnosi się w swych książkach do stanu prawnego i politycznego całego świata w tym sytuacji w Polsce w okresie zmian w latach 90. i odnosi się do polskich polityków i ich poczynania w tymże okresie. Wskazuje na analogię ludzi partii w Związku Radzieckim i w Polsce. W sposób wielopłaszczyznowy przedstawia przejście komunistów z polityki do struktur państwa i biznesu. Wskazuje, że plan „ucieczki do przodu” powstał na Kremlu. To tam wymyślono sposób przejścia wszystkich istotnych stanowisk poprzez prywatyzację. W sposób niezwykle krytyczny Bukowski odnosi się do wszelkich koalicji w kontekście koalicji „okrągłego stołu”. Uważa, że kluczem do władzy jest INICJATYWA. Wspomina o ludziach postępujących tak jak jeden z polityków Irlandzkiej Partii Pracy, który skorzystał ze wsparcia finansowego KGB, a później wszedł do Parlamentu Europejskiego. Bukowski w związku z tym, że miał dostęp do archiwów Kremla, zwrócił uwagę na brak działań w Polsce mających na celu oczyszczenie się z rosyjskiej agentury. Niezwykle mocno skrytykował „grubą kreskę” i zarzucił ludziom „Solidarności” błędy, a może specjalne działania mające na celu ułatwienie komunistom przeniknięcie w struktury państwa i nowopowstałych partii. W rozmowie z dziennikarzami „Wprost” w 1998 roku Bukowski mówił o związku pożyczki moskiewskiej dla SdRP i ukryciu siedmiu i pół miliona dolarów po PZPR.

Omawiana publikacja uczy czytelnika odczytywać niebezpieczeństwo mogące nadejść z najmniej oczekiwanego kierunku i uczyła na wiele nie dostrzeganych lub bagatelizowanych zagadnień, mogących być zarzewiem konfliktu, który może ogarnąć Europę. Bukowski pisząc o brutalnym obliczu polityki unaocznia czytelnikom, że te same mechanizmy władzy działają niezależnie od ustroju. Przestrzega przed działaniami organów władzy i uświadamia, że różnica tkwi jedynie w ich nazewnictwie, czy organizacji, a nie w ich funkcjonowaniu, bowiem cele władzy są wszędzie podobne. Przedstawia faktyczne relacje między Wschodem a Zachodem. Stara się rozważyć wszystkie za i przeciw. To jeden z najbardziej oryginalnych pisarzy politycznych, który za wierność swoim poglądom zapłacił wysoką cenę. Bukowski jest radykalnym przeciwnikiem Unii Europejskiej w jej systemie kolekty-

wistycznym. Krytykuje system stawiania prawa unijnego ponad prawem krajowym. Można z nim dyskutować, ale należy docenić jego umiejętność weryfikowania rzeczywistości i odwagę w jej interpretowaniu. Jego książki mogą niepokoić, ale pobudzają do refleksji i zmuszają do zastanowienia się nad naszą przyszłością.



# KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

## WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW ARTYKUŁÓW PROPONOWANYCH DO PUBLIKACJI

### WYMOGI REDAKCYJNE

Warunkiem zakwalifikowania artykułu do druku jest uzyskanie pozytywnej recenzji oraz spełnienie poniższych wymogów redakcyjnych:

- objętość artykułu problemowego nie powinna przekraczać 40 tysięcy znaków ze spacjami, zaś informacje o konferencjach i recenzje książek do 3 stron;
- format Word doc, czcionka 12 Times New Roman, odstęp 1,5 wiersza, tekst wyjustowany, marginesy 2,5 cm;
- układ pracy powinien być następujący: imię i nazwisko autora, tytuł pracy, wprowadzenie, treść główna podzielona na części z nagłówkami, streszczenia i słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (wraz z przetłumaczonym tytułem), wykaz literatury zacytowanej bibliografia i wykaz aktów prawnych (jeśli były w pracy wykorzystane);
- dopuszcza się prace w języku obcym, szczególnie z obszaru Euroregionu Karpackiego, wówczas wymagane jest dodatkowo streszczenie w języku polskim.
- przypisy według standardu europejskiego (na dole każdej strony) według wzoru:

#### • Czasopisma i pozycje zwarte:

1. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999, s. 23.
2. L. Pytka, *Resocjalizacja – anachronizm, utopia czy nowe wyzwanie socjopedagogiczne?*, [w:] B. Urban (red.), *Dewiacje wśród młodzieży*, Kraków 2001, s. 34.
3. W. Sikorski, *Psychoterapia jako czynnik wspomagający w praktyce wychowawczej*, „Opieka – Wychowanie – Terapia” 1995, nr 3, s. 21-22.

- w tekście przy autorach podajemy inicjały imienia i nazwisko konsekwentnie za każdym razem;
- przy powtórnych cytowaniach stosujemy: K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik...*, s. 23;

- bibliografia powinna być przygotowana w układzie alfabetycznym bez podziału na rodzaje publikacji;
- bibliografia powinna obejmować wyłącznie pozycje cytowane w artykule.

#### • Akty prawne

- w tekście: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- w przypisie i w wykazie tak samo: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli tekst jednolity: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli ustawa wielokrotnie cytowana to: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.p.s.a.

Wykaz aktów prawnych ułożony według hierarchii ważności: najpierw ustawy, następnie rozporządzenia i chronologicznie od najmłodszej.

Strony WEB – muszą być dołączone do wersji elektronicznej pracy, jako kompletne strony sieci WEB, według wzoru:

J. Kowalski, *Nafta Polska chce przygotować rekomendację co do prywatyzacji PKN Orlen do czerwca*, <http://www.rzeczpospolita.pl/ekonomia/index.html?of=4&a1>, pobrano 20.12.2004 r.

Do artykułu należy dołączyć informację o autorze: imię i nazwisko, tytuł naukowy, miejsce pracy, stanowisko, adres do korespondencji, telefon, e-mail.

Autorzy tekstów proszeni są o przesyłanie prac podpisanych własnym nazwiskiem, opatrzonych wyraźną prośbą o wykorzystanie materiału na łamach czasopisma.

Redakcja nie płaci honorariów.

Teksty nie zamawiane nie są zwracane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania skrótów i zmiany tytułu artykułu, bez porozumienia z Autorem.

Wszyscy Autorzy otrzymują egzemplarz autorski czasopisma.

Teksty artykułów należy przysyłać na adres: **ktnio.kpn@gmail.com**