

# **KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY**

**NR 4 (12)/2014**

Krosno 2014



# **KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY**

**NR 4 (12)/2014**

Krosno 2014

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** (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Redaktor naukowy numeru:

**dr Jacek Cheda**

Redaktor językowy:

**dr Renata Gliwa**

**dr Mirosława Świtała-Cheda**

Redaktor statystyczny:

**dr Piotr Oleksiak**

Czasopismo recenzowane

Skład, łamanie:

**Katarzyna Chochołek**

Projekt okładki:

**Jakub Niedziela**

© 2014 KTNiO

© 2014 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, <i>Jacek Cheda</i> . . . . .	7
ROZPRAWY NAUKOWE . . . . .	11
Uzasadniona obawa spełnienia groźby jako znamię przestępstwa z art. 190 § 1 kodeksu karnego, <i>Justyna Jurewicz</i> . . . . .	13
Miejsce prawa oświatowego w polskim systemie prawnym, <i>Aneta Woźniakowska-Moskwa</i> . . . . .	27
Specyfika i uwarunkowania procesu rekrutacyjno-selekcyjnego we współczesnej organizacji, <i>Piotr Oleksiak</i> . . . . .	41
Systemowe ujmowanie relacji: kultura – społeczeństwo – jednostka, <i>Zenon Ślusarczyk</i> . . . . .	53
Struktura zarządzania kryzysowego w strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Jaśle, <i>Robert Zawisza</i> . . . . .	69
Prawne aspekty rozwoju przemysłu energetycznego i jego wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce, <i>Jacek Cheda</i> . . . . .	89
Gospodarka odpadami komunalnymi w gminie – uwarunkowania prawne, cele i zasady, <i>Radosław Kamiński</i> . . . . .	111
Ochrona prawa własności w związku z tworzeniem form ochrony przyrody, <i>Leszek Krzywiecki</i> . . . . .	135

Zasoby leśne województwa podkarpackiego i prawne podstawy realizacji zadań powiatów w zakresie ich ochrony, <i>Emilia Szczęсна</i> . . . . .	155
Kilka uwag w kwestii decyzji administracyjnych w sprawie wyznaczenia lekarzy weterynarii do wykonywania zadań Inspekcji Weterynaryjnej, <i>Piotr Mikołajczyk</i> . . . . .	169
Nazwy drzew i ich związek z historią, kulturą i topografią regionu, <i>Mirosława Świtała-Cheda</i> . . . . .	183
Skuteczność ONZ w rozwiązywaniu konfliktów militarnych na przełomie XX i XXI wieku. Próba oceny, <i>Zygmunt Kołodziej</i> . . . . .	199
RECENZJE I SPRAWOZDANIA. . . . .	211

## Od redakcji

*Jacek Cheda*

Oddajemy kolejny dwunasty numer „**Karpackiego Przeglądu Naukowego**”. Numer ten ma charakter interdyscyplinarny. Poświęcony jest zagadnieniom prawnym, administracji publicznej, zarządzaniu zasobami ludzkimi, ochronie środowiska, bezpieczeństwu i naukom społecznym.

W części pierwszej prezentowane są **rozprawy naukowe**. Numer otwiera artykuł **Justyny Jurewicz** pt. *Uzasadniona obawa spełnienia groźby jako znamię przestępstwa z art. 190 §. 1 kodeksu karnego*. Artykuł poświęcony jest problematyce oceny znamion przestępstwa groźby karalnej w polskim prawie karnym. Autorka poddała analizie kwestie rozróżnienia groźby karalnej i groźby bezprawnej, określiła kryteria wartościowania stanu obawy, jak również wskazała, kiedy stan obawy jest uzasadniony. Ustaliła również zakres desygnatów pokrzywdzonych przestępstwem groźby karalnej oraz przedmiotu czynności wykonawczej.

**Aneta Woźniakowska-Moskwa** jest autorką artykułu pt. *Miejsce prawa oświatowego w polskim systemie prawnym*. Autorka scharakteryzowała główne pojęcia z zakresu prawa oświatowego. Omówiła główne źródła prawa oświatowego i ich miejsce w systemie prawa polskiego. Rozważania oparła na poglądach polskiej doktryny prawnej.

**Piotr Oleksiak** jest autorem artykułu pt. *Specyfika i uwarunkowania procesu rekrutacyjno-selekcyjnego we współczesnej organizacji*. Autor przedstawił w nim podstawowe aspekty procesu rekrutacyjno-selekcyjnego w organizacji pod kątem

pozyskania pracowników o odpowiednich kompetencjach. Wskazał, że proces ten jest podstawowym czynnikiem umożliwiającym przedsiębiorstwu zdobycie przewagi konkurencyjnej na rynku. W szczególności odniósł się do organizacji wdrażających strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi.

**Zenon Ślusarczyk** w artykule pt. *Systemowe ujmowanie relacji: kultura – społeczeństwo – jednostka* dokonał analizy relacji: kultura – społeczeństwo – jednostka. Omówił tradycyjne systemy kulturowe i moralne, które jako wzorce postępowania determinują postępowanie jednostek, ale i całych społeczeństw. Wskazał na występujące, szybkie „oddalanie” się ludzi od obowiązujących niedawno wzorów kulturowych i etycznych, rozluźnienie więzi społecznych, atomizację jednostek, wzrost egoizmu i zanikanie szacunku dla innych ludzi. Zwrócił uwagę na wzrost odpowiedzialności menedżerów (zwłaszcza wielkich międzynarodowych korporacji) za skutki wąskiego, pragmatycznego działania, np. poprzez nieuwzględnianie danej osobowości, praw osobistych, godności zatrudnionych.

Problematyka bezpieczeństwa poruszona została w dwóch opracowaniach. W pierwszym z nich pt. *Struktura zarządzania kryzysowego w strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Jasle* **Robert Zawisza** przedstawił strukturę zarządzania kryzysowego na poziomie powiatu. Scharakteryzował powiatowy plan zarządzania kryzysowego oraz realizowane na jego podstawie działania przez powiatowe centrum zarządza kryzysowego i powiatowy zespół zarządzania kryzysowego. Omówił także procedury działania w sytuacjach kryzysowych w powiecie. Rozważania oparł na przykładzie konkretnego powiatu – powiatu jasielskiego.

W drugim pt. *Prawne aspekty rozwoju przemysłu energetycznego i jego wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce*, **Jacek Cheda** poruszył problematykę dotyczącą bezpieczeństwa ekologicznego. Artykuł poświęcony jest ukazaniu systemu prawa energetycznego i jego wpływu na rozwój tej gałęzi przemysłu. Autor przedstawił także, w jakim zakresie normy te gwarantują zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, w szczególności poprzez redukcję emisji dwutlenku węgla, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym oraz poprzez zwiększenie efektywności energetycznej.

Pięć kolejnych opracowań dotyczy problematyki ochrony środowiska.

**Radosław Kamiński** w artykule pt. *Gospodarka odpadami komunalnymi w gminie – uwarunkowania prawne, cele i zasady* scharakteryzował prowadzenie gospodarki



odpadami komunalnymi w Polsce. Wskazał na kluczową rolę jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie gmin, w realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Autor przedstawił aktualne zasady i uwarunkowania prawne gospodarki odpadami oraz rozwiązania organizacyjne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie.

**Leszek Krzywiecki** jest autorem artykułu pt. *Ochrona prawa własności w związku z tworzeniem form ochrony przyrody*. Autor ukazał w nim, jakie skutki prawne dla właścicieli wywołuje utworzenie form ochrony przyrody na obszarze nieruchomości stanowiących ich własność. Scharakteryzował prawo własności, przedstawił, w których przypadkach może być ono ograniczane. Wskazał, że ograniczenia związane z tą ochroną potrafią w dość dotkliwy sposób ograniczyć korzystanie z nieruchomości. Zwrócił jednak także uwagę na prawa, które przysługują właścicielowi w odniesieniu do terenów objętych ochroną, a stanowiących jego własność. Odnosząc się do konfliktów, które w procesie ustanawiania form ochrony przyrody mają miejsce, zwrócił uwagę, że objęcie ochroną terenów stanowiących własność prywatną ma nie tylko aspekt prawny, ale i społeczny.

**Emilia Szczęsna** jest autorką artykułu pt. *Zasoby leśne województwa podkarpackiego i prawne podstawy realizacji zadań powiatów w zakresie ich ochrony*. Autorka w opracowaniu omówiła genezę ochrony lasów w Polsce. Dokonała analizy ilościowej lasów w województwie podkarpackim na tle zasobów leśnych całej Polski. Zdefiniowała podstawowe pojęcia związane z gospodarką leśną. Wymieniła podmioty odpowiedzialne za gospodarkę leśną i scharakteryzowała ich zadania, wskazała na zakres tych zadań, ze szczególnym uwzględnieniem zadań starosty.

**Piotr Mikołajczyk** jest autorem artykułu pt. *Kilka uwag w kwestii decyzji administracyjnych w sprawie wyznaczenia lekarzy weterynarii do wykonywania zadań Inspekcji Weterynaryjnej*. Autor omówił w nim procedurę wyznaczania przez powiatowych lekarzy weterynarii lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej, w przypadku gdy nie są oni w stanie wykonać ustawowych zadań. Omówił procedurę wydawania decyzji w zakresie wyznaczania i zawierania umów przez powiatowych lekarzy weterynarii z lekarzami wyznaczonymi. W podsumowaniu zawarł postulaty w zakresie zmian wyżej opisanej procedury, szczególnie w zakresie określenia zasad wyboru lekarzy weterynarii spośród osób spełniających kryteria wyznaczenia.

**Mirosława Światała-Cheda** jest autorką artykułu pt. *Nazwy drzew i ich związek z historią, kulturą i topografią regionu*. Artykuł jest poświęcony nazwom własnym monumentalnych krzewów, drzew lub ich skupisk. Autorka wskazała jak bogatym źródłem informacji na temat historii, kultury i topografii regionów są te nazwy.

**Zygmunt Kołodziej** jest autorem ostatniego artykułu pt. *Skuteczność ONZ w rozwiązywaniu konfliktów militarnych na przełomie XX i XXI wieku. Próba oceny*. Artykuł jest próbą podsumowania działań ONZ na przełomie XX i XXI wieku. Przedstawiając przykłady działań i efektywności interwencji ONZ, autor wskazuje kierunki możliwych zmian w strukturze ONZ i jej kompetencji, które mają umożliwić tej organizacji większą skuteczność, efektywność i sprawność w rozwiązywaniu konfliktów militarnych w XX i XXI wieku.

W drugiej części pisma zamieszczono recenzję publikacji i sprawozdanie z konferencji. **Tomasz Dąbrowski** jest autorem recenzji wydawniczej monografii pt. *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, autorstwa Michała Balcerzaka, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 2013, ss. 345. **Tomasz Dąbrowski** jest także autorem sprawozdania z konferencji pt. „Rola organizacji pozarządowych we współpracy z samorządem terytorialnym” zorganizowanej w dniu 17 listopada 2014 r. przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej.

Teksty zebrane i prezentowane w tym numerze „Karpackiego Przeglądu Naukowego” są poświęcone bardzo interesującym zagadnieniom, ujętym w aspekcie teoretycznym i praktycznym. Mamy nadzieję, że zarówno rozprawy na naukowe, jak i recenzje publikacji, podejmują tematy ważne ze społecznego punktu widzenia, tym samym spotkają się z zainteresowaniem czytelników, skłonią do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.

# **ROZPRAWY NAUKOWE**



# Uzasadniona obawa spełnienia groźby jako znamię przestępstwa z art. 190 § 1 kodeksu karnego

*Justyna Jurewicz<sup>1</sup>*

Opisane w art. 190 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>2</sup> przestępstwo groźby karalnej należy do czynów zabronionych, skierowanych przeciwko wolności. Odpowiedzialność karna za jego popełnienie uzależniona jest od wypełnienia wskazanych w przepisie znamion oraz od złożenia przez pokrzywdzonego wniosku o ściganie. O wypełnieniu znamion typu rodzajowego czynu zabronionego określonego w art. 190 § 1 kodeksu karnego, niejednokrotnie przesądza ocena: czy groźba sformułowana wobec pokrzywdzonego bądź jego osoby najbliższej, wzbudza w zagrożonym uzasadnioną obawę jej spełnienia. Wydaje się, że jest to kluczowe zagadnienie w sprawach karnych, których przedmiot stanowi przestępstwo groźby karalnej.

Celem niniejszego artykułu jest próba stwierdzenia, czym jest groźba karalna jako taka oraz kiedy zachodzi stan uzasadnionej obawy jej spełnienia. Tytułem niezbędego wprowadzenia należy przedstawić ustawowe znamiona przestępstwa z art. 190 § 1 kodeksu karnego, a mianowicie – odpowiedzialności karnej podlega ten, kto grozi innej osobie popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub szkodę osoby najbliższej, jeżeli groźba wzbudza w zagrożonym uzasadnioną obawę, że będzie spełniona. Opisywane przestępstwo zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Ściganie odbywa się na wniosek pokrzywdzonego.

Z powołanego przepisu wynika, że groźbą karalną jest groźba popełnienia przestępstwa na rzecz pokrzywdzonego lub osoby mu najbliższej. Przedmiotem czynności wykonawczej analizowanego typu czynu zabronionego jest więc nie tylko pokrzywdzony w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania karnego,

---

1. **Dr hab. Justyna Jurewicz, Katedra Prawa Karnego Międzynarodowego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat.**

2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. nr 88 poz. 553 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: kodeksem karnym.

ale również osoba dla niego najbliższa, której uprawnienia procesowe pozostają „w rękach” pokrzywdzonego. Pojęcie procesowe jest w tej sytuacji zatem węższe niż materialno-prawne ujęcie przedmiotu czynności wykonawczej. Pokrzywdzony jest więc swoistym przedstawicielem interesów osoby najbliższej, na której szkodę ma zostać popełnione przestępstwo, stanowiące treść groźby.

Pojęcie osoby najbliższej ma w prawie karnym charakter normatywny. Zgodnie z definicją z art. 115 §. 11 kodeksu karnego, osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca w wspólnym pożyciu. Niniejsza definicja wymaga komentarza, który jest niezbędny dla poczynionych dalej analiz. Jak stwierdza K. Pietrzykowski, zgodnie z art. 18 Konstytucji RP, małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, niemniej jednak przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ani też ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, nie określają pojęcia małżeństwa. Za małżeństwo należy uznać trwałe, ale nie nierozwalne, monogamiczny stosunek prawny łączący mężczyznę i kobietę, którzy na mocy przepisów prawa dobrowolnie dokonali czynności prawnej zawarcia małżeństwa przed właściwym urzędnikiem publicznym albo duchownym kościoła, albo innego związku wyznaniowego, w związku z czym stali się równouprawnionymi podmiotami praw i obowiązków małżeńskich o charakterze osobistym i majątkowym, w celu wspólnego pożycia oraz realizacji dobra małżonków i dobra założonej rodziny<sup>3</sup>. Należy przy tym spostrzec, iż w przypadku obcokrajowców o istnieniu wężła małżeńskiego decyduje właściwe dla nich prawo obce<sup>4</sup>.

Wstępni i zstępni to krewni w linii prostej. Zgodnie z art. 61<sup>7</sup> § 1 zd. 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>5</sup>, krewnymi w linii prostej są osoby, z których jedna pochodzi od drugiej, przy czym zastrzec należy, iż pojęcie „pochodzi” jest rozumiane szeroko. Chodzi tu zarówno o bezpośrednie

---

3. K. Pietrzykowski, komentarz do art. 1 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 96-98.

4. J. Majewski, komentarz do art. 115 § 11 kodeksu karnego, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Warszawa 2007, s. 1205.

5. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 788, z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym.

pochozenie jednej osoby od drugiej (macierzyństwo i ojcostwo), jak również o pochodzenie pośrednie – wnuk od dziadka czy babci. Wstępni – inaczej ascendenci – to na przykład: matka, babka, prababka. Zstępni – czyli descendenci – to między innymi: syn, wnuk, prawnuk<sup>6</sup>.

Rodzeństwo stanowią krewni w linii bocznej, pochodzący od wspólnego przodka – matki i ojca bądź matki albo ojca<sup>7</sup>. Powinowactwo zostało określone w art. 61<sup>8</sup> § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Jego źródłem jest stosunek rodzinny powstały w następstwie zawarcia małżeństwa. Powinowactwo powstaje z momentem zawarcia małżeństwa. Powstaje ono nawet mimo istnienia przeszkód małżeńskich. Powinowactwo istnieje między jednym z małżonków a krewnymi w linii prostej oraz bocznej jego współmałżonka. Stosunek powinowactwa nie zachodzi między jednym z małżonków a osobą, która pozostaje w związku małżeńskim z krewnym drugiego z małżonków, jednym z małżonków a powinowatymi drugiego z małżonków, powinowatymi jednego z małżonków a powinowatymi drugiego z małżonków, krewnymi jednego z małżonków a krewnymi drugiego z małżonków<sup>8</sup>. Powinowactwo w tej samej linii lub stopniu, co wstępny, zstępny i rodzeństwo, odnosi się do wstępnych, zstępnych i rodzeństwa małżonka. Status ten posiada zatem między innymi pasierb<sup>9</sup>.

Przysposobienie, nazywane także adopcją bądź usynowieniem, to powstały z woli osób zainteresowanych stosunek prawny o treści takiej jak między rodzicami a dziećmi. W ramach tego stosunku powstają między przysposabiającym a przysposobionym wszelkie obowiązki i prawa właściwe dla naturalnego stosunku rodzicielskiego (np. w zakresie stanu cywilnego jako pochodzenia jednej osoby od drugiej czy w zakresie władzy rodzicielskiej, czy obowiązku alimentacyjnego)<sup>10</sup>. Przysposobiony nabywa prawa i obowiązki wynikające z pokrewieństwa w stosunku do krewnych przysposabiającego. Skutki przysposobienia rozciągają się na

---

6. K. Pietrzykowski, *Komentarz...*, s. 620-621.

7. Tamże, s. 621.

8. Tamże, s. 623.

9. R. Zawłocki, komentarz do art. 115 par. 11 kodeksu karnego, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 32-116*. Tom II, Warszawa 2010, s. 982.

10. K. Pietrzykowski, *Komentarz ...*, s. 981.

zstępnych przysposobionego, ustają natomiast prawa i obowiązki przysposobionego wynikające z pokrewieństwa względem jego krewnych, jak również prawa i obowiązki tych krewnych względem niego<sup>11</sup>.

Za osobę pozostającą we wspólnym pożyciu uznać należy osobę, która – mimo nie pozostawania w związku małżeńskim – jest połączona z inną osobą więzami charakterystycznymi dla związku małżeńskiego, czyli więziami: fizyczną, emocjonalną i gospodarczą<sup>12</sup>.

Pod pojęciem groźby w sensie semantycznym należy rozumieć zapowiedź spowodowania określonej dolegliwości, wykonania czegoś, co zagrożony odczuje jako krzywdę, przykrość. Jest to rodzaj oddziaływania na psychikę ofiary przez przedstawienie jej zła, które ją spotka ze strony sprawcy lub innej osoby, na którą sprawca ma rzeczywisty wpływ<sup>13</sup>. Zwykle prezentowane zagrożonemu zło ma spotkać go wówczas, gdy nie dostosuje się do woli grożącego. Możliwa wszakże jest też groźba, która nie jest związana z jakimkolwiek żądaniem, mająca na celu tylko wywołanie u zagrożonego stanu obawy przed spełnieniem groźby<sup>14</sup>.

Jeżeli chodzi o przestępstwo, które stanowi przedmiot zapowiedzi przy groźbie karalnej, to trzeba podzielić stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 lipca 2010 r., w którym zauważono, iż przepis art. 190 § 1 kodeksu karnego nie specyfikuje przestępstw, których zapowiedź zalicza się do znamion ustawowych odpowiedzialności karnej. Sąd Najwyższy trafnie zauważył, że wyrażenie „groźba karalna” zostało sformułowane w języku prawniczym – na potrzeby prawa karnego. Tym pojęciem posługuje się tak judykatura, jak i doktryna, nie powtarzając treści przepisu prawa materialnego (to jest całego art. 190 par. 1 kodeksu karnego – przyp. J.J.). Rodzaj przestępstwa zapowiadanego w ramach realizacji znamion przestępstwa z art. 190 § 1 kodeksu karnego, może mieć znaczenie głównie dla oceny stopnia społecznej szkodliwości konkretnego zachowania<sup>15</sup>. Nawiązując do stwierdzenia, że dla bytu groźby karalnej nie ma znaczenia postać przestępstwa, którego popełnieniem

---

11. Tamże, s. 622.

12. R. Zawłocki, komentarz do art. 115 § 11 kodeksu karnego ..., s. 982.

13. S. Hypś, komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 853.

14. K. Nazar-Gutowska, *Groźba bezprawna w polskim prawie karnym*, Warszawa 2012, s. 138-139

15. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2010 r., III KK 35/10, LEX 603778.



sprawca grozi (zbrodni czy też występku), trzeba przy tym zauważyć, że nie będzie stanowiło przestępstwa z art. 190 kodeksu karnego zagrożenie pokrzywdzonemu popełnieniem wykroczenia czy też naruszeniem przepisów prawa cywilnego, czy administracyjnego<sup>16</sup>. Słusznie stwierdza A. Zoll podkreślając, że treścią groźby musi być zapowiedź popełnienia przestępstwa, a zatem czynu bezprawnego i karalnego, dlatego też nie jest groźbą karalną informowanie, iż w obronie swojego prawa użyje się wobec innej osoby wszelkich koniecznych do obrony środków<sup>17</sup>.

Powstaje pytanie o to, kto jest „zagrożonym” w rozumieniu przepisu art. 190 § 1 kodeksu karnego. Wydaje się, że konstrukcja normy zawartej w opisywanej jednostce redakcyjnej ustawy karnej pozwala na wydzielenie dwóch kategorii osób potencjalnie zagrożonych: osób zagrożonych bezpośrednio i osób zagrożonych pośrednio. Pierwsza ze wskazanych grup osób obejmie te osoby, na czyją rzecz przestępstwo stanowiące treść groźby ma zostać popełnione. Zgodnie z dotychczasowym wywoływaniem, będą to osoby tworzące przedmiot czynności wykonawczej w ujęciu materialno-prawnym. Kategoria osób pośrednio zagrożonych obejmie pokrzywdzonego w rozumieniu procesowym, ale tylko wówczas, gdy przestępstwo stanowiące treść groźby ma zostać popełnione na szkodę osoby mu najbliższej.

Trzeba także zauważyć, że zazwyczaj groźba kierowana jest wprost do osoby zagrożonej, ale istnieją sytuacje, gdy jest formułowana pośrednio – powtarzana czy przekazywana innej osobie, w zamiarze, by została oznajmiona temu, do kogo jest adresowana. Odpowiedzialność karna za tego rodzaju groźbę będzie rozważana tylko wtedy, gdy między osobą wypowiadającą groźbę a osobą pośredniczącą w przekazaniu groźby, istnieje porozumienie, ewentualnie gdy sprawca informując osobę trzecią o groźbie, przynajmniej przewidywał, że groźba dotrze do pokrzywdzonego<sup>18</sup>. Za M. Mozgawą ukazać można przykład sprawcy, który nie

---

16. Por. M. Królikowski, A. Sakowicz, komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz. Art. 117-221*, Warszawa 2013, s. 534-535.

17. A. Zoll, komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Warszawa 2013, s. 600-601.

18. J. Wojciechowska, komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, *Przestępstwa przeciwko wolności, wolności sumienia i wznania, wolności seksualnej i obyczajności oraz czci i netykalności cielesnej. Rozdziały XXIII, XXIV, XXV i XXVII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 35-36.

ma bezpośredniego dostępu do osoby zagrożonej (polityka, aktora), lecz do innej osoby (ochroniarza, współpracownika aktora czy polityka), która ma przekazać zapowiedź właściwemu adresatowi<sup>19</sup>. Należy zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie przez M. Mozgawę, który twierdzi, że jeśli z zachowania sprawcy nie wynika na czyją szkodę ma zostać popełnione przestępstwo bądź też jego wypowiedź jest na tyle ogólna, nieklarowna, że nie wiadomo, czy zapowiada on popełnienie przestępstwa, to wtedy trudno uznać, że wypełnione zostały ustawowe znamiona przestępstwa groźby karalnej. Rozważa się wówczas tak zwaną pogroźkę, niekaralną na gruncie obowiązującego kodeksu karnego<sup>20</sup>.

Groźba karalna stanowi pojęcie węższe niż występująca w art. 115 § 12 kodeksu karnego groźba bezprawna. Groźba bezprawna – oprócz groźby karalnej – obejmuje również groźbę spowodowania postępowania karnego lub rozgłoszenia wiadomości uwłaczającej czci zagrożonego lub jego osoby najbliższej. Nie stanowi przy tym groźby bezprawnej zapowiedź spowodowania postępowania karnego, jeżeli ma ona jedynie na celu ochronę prawa naruszonego przestępstwem. Groźba karalna jest zatem taką postacią groźby bezprawnej, która musi spełnić łącznie dwie przesłanki:

- jej treścią musi być zapowiedź popełnienia przestępstwa;
- zagrożony musi odczuć stan uzasadnionej obawy, że groźba popełnienia przestępstwa zostanie spełniona.

Pozostałe postacie groźby karalnej nie muszą łączyć się ze stanem jakiegokolwiek obawy (w tym – uzasadnionej) co do tego, że sprawca rozgłosi wiadomości uwłaczające czci zagrożonego lub jego osoby najbliższej, jak też co do zapowiedzi uruchomienia postępowania karnego. W tym zakresie groźba bezprawna może mieć charakter czysto obiektywny, co oznacza, że osoby, wobec których jest kierowana, mogą nawet nie odczuwać stanu emocjonalnego. Groźba w innej postaci niż popełnienie przestępstwa może być dla nich obojętna. Wydaje się, że konstrukcja art. 115 § 12 w zakresie innych niż groźba karalna form groźby bezprawnej wymaga skorygowania o element możliwości wzbudzenia w zagrożonym uzasadnionej obawy spełnienia groźby. Przesłanki w założeniu powoduje szkody bardziej

---

19. M. Mozgawa, komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] J. Warylewski (red.), *System prawa karnego. Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, Tom 10, Warszawa 2012, s. 420.

20. M. Mozgawa, komentarz do art. 190 kodeksu karnego..., s. 419.

dotkliwie niż wiadomości „hańbiące” czy też samo postępowanie karne, zwłaszcza, gdy zagrożony czyn zabroniony w rzeczywistości popełnił. Rozumując *a maiori ad minus* – wypada uzupełnić przepis o te same znamiona skutku, które dotyczą wyłącznie groźby karalnej – to jest o uzasadnioną obawę spełnienia.

Opisaną powyżej problematykę uzasadnionej obawy przy groźbie bezprawnej dokładnie zbadał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 27 marca 2014 r.<sup>21</sup> Sąd Najwyższy starannie zebrał i zaprezentował poglądy doktryny dotyczące stanu uzasadnionej obawy przy innych niż groźba karalna postaciach groźby bezprawnej. Wydzielił następujące grupy stanowisk:

- Tylko przepis art. 190 § 1 kodeksu karnego wymaga, aby groźba karalna, jako jedna z odmian groźby bezprawnej, wzbudziła w zagrożonym uzasadnioną obawę, iż zostanie spełniona. Zwrot „uzasadniona obawa spełnienia groźby”, stanowiący ustawowe znamię groźby karalnej, nie jest elementem definicji całej groźby bezprawnej. Niemniej jednak także w pozostałym zakresie jest ważne, ażeby w psychice zagrożonego zaistniał stan uzasadnionej obawy spełnienia groźby.
- W wyniku zastosowania techniki odesłania i zaliczenia groźby karalnej do zakresu pojęcia groźby bezprawnej, do art. 115 § 12 kodeksu karnego przeniesiono nie tylko element podmiotowy, którym jest zagrożenie popełnieniem przestępstwa, ale też skutek wymagany na gruncie art. 190 kodeksu karnego, czyli uzasadnioną obawę spełnienia groźby. Dlatego też wymaga się, by również w odniesieniu do przestępstw, w których znamię określające sposób działania sprawcy jako zastosowanie groźby bezprawnej zostało wypełnione w innej postaci niż groźba karalna, badać jako element istotnych ustaleń stanu faktycznego stan uzasadnionej obawy przed ziszczeniem groźby.
- W przypadku każdego rodzaju groźby warunkiem jej bezprawności jest to, by miała ona charakter poważny. Ma ona wzbudzać w zagrożonym uzasadnioną obawę, iż będzie spełniona.
- Poza przypadkiem określonym w art. 190 § 1 kodeksu karnego, z treści definicji opisanej w art. 115 § 12 kodeksu karnego nie wynika wprost to, że groźba bezprawna w ujęciu niniejszego przepisu musi być poważna, czyli wzbudzać

---

21. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2014 r., I KZP 2/14, LEX 1441244.

obawę urzeczywistnienia. Istnieje potrzeba przyjęcia wykładni rozszerzającej definicję zamieszczoną w art. 115 § 12 kodeksu karnego i włączenia do niej elementu skutkowego w postaci wywołania uzasadnionej obawy spełnienia groźby bezprawnej również wówczas, gdy nie ma ona postaci określonej w art. 190 § 1 kodeksu karnego<sup>22</sup>.

Kluczowa wątpliwość, która powstaje w związku z wykładnią przepisu art. 190 § 1 kodeksu karnego, dotyczy interpretacji wskazanego już powyżej znamienia skutku, jakim jest „uzasadniona obawa spełnienia groźby”, badana w stosunku do zagrożonego. Chodzi o rozstrzygnięcie kwestii „modelu” procedowania, to jest: obiektywnego czy też subiektywnego oceniania stanu uzasadnionej obawy. Pod pojęciem obiektywnej oceny stanu uzasadnionej obawy należy rozumieć, branie pod uwagę odczuć tak zwanej przeciętnej osoby, która – w danych okolicznościach – poczułaby się zagrożona. Jeśli chodzi o subiektywną ocenę stanu uzasadnionej obawy, trzeba do każdego przypadku podchodzić indywidualnie. Każdorazowo należy dokonywać analizy stanu psychicznego lub emocjonalnego zagrożonego przez pryzmat jego własnych doświadczeń, odczuć – niekoniecznie pokrywających się z odczuciami „przeciętnej” osoby.

Model obiektywny jest stosunkowo łatwy do zweryfikowania w postępowaniu karnym. Tak naprawdę ocena owej przeciętnej osoby powinna być sformułowana w oparciu o kryterium większościowe. Oznacza to, że reprezentatywna grupa osób w danej kategorii wiekowej powinna poczuć się zagrożona. To stanowisko wydaje się aprobować Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 30 lipca 2013 r.<sup>23</sup>, stwierdzając, iż z jednej strony postępowanie sądu winno zmierzać do ustalenia, czy pokrzywdzony w rzeczywistości bał się, że zapowiedź przestępczego działania zostanie spełniona, z drugiej zaś do zrelatywizowania obawy pokrzywdzonego w oparciu o zobiektywizowane kryteria pozwalające stwierdzić, że każdy przeciętny człowiek, o podobnej do ofiary osobowości, cechach psychiki, intelektu, umysłowości i warunkach wedle wszelkiego prawdopodobieństwa uznałby tę groźbę za rzeczywistą i wzbudzającą obawę zrealizowania<sup>24</sup>.

---

22. Tamże.

23. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 lipca 2013 r., II AKa 125/13, LEX 1363273.

24. Tamże.

Model subiektywny wymaga dokładnej analizy jednostkowego przypadku, zbadania, jakie okoliczności u danej osoby wzbudzają stan uzasadnionej obawy. Przykładowo – jeżeli badana osoba cierpiała kiedyś z powodu anoreksji, a sprawca, który jest osobą zobowiązaną do jej utrzymania, grozi jej zakazem przyjmowania posiłków w celach określonych w art. 191 kodeksu karnego (przestępne zmuszanie), to wówczas należy rozważyć subiektywną ocenę zasadności obawy. Jednakże warunkiem odpowiedzialności sprawcy przy modelu subiektywnym musi być wiedza o szczególnych okolicznościach dotyczących osoby zagrożonej i związanych z nimi obaw. Ku modelowi subiektywnemu wydaje się skłaniać Sąd Apelacyjny w Katowicach, który w wyroku z dnia 20 sierpnia 2009 r. uznał, iż dla bytu przestępstwa groźby karalnej nie jest wymagane, aby sprawca miał rzeczywiście zamiar wykonać groźbę, ani też aby istniały obiektywne okoliczności jej realizacji. Wystarczy, aby z punktu widzenia pokrzywdzonego groźba wywoływała przekonanie, iż jest poważna oraz że może zostać spełniona<sup>25</sup>. Godny uwagi w niniejszej materii jest pogląd prezentowany przez K. Nazar-Gutowską, która uważa, iż niebezpieczeństwo realizacji groźby nie musi istnieć obiektywnie. Obiektywnie musi wystąpić sama groźba, natomiast wzbudzenie obawy w zagrożonym należy oceniać subiektywnie<sup>26</sup>.

Odnosząc się do formy, jaką przyjmuje groźba, należy stwierdzić, iż nie ma ona znaczenia dla kwalifikacji prawnej z art. 190 § 1 kodeksu karnego. Groźba może być wyraźna lub dorozumiana, może przybrać postać słowa, gestu lub innego zachowania, które w zamiarze grożącego ma być zrozumiane jako groźba popełnienia przestępstwa i w rzeczywistości może być tak rozumiana<sup>27</sup>. Wiele zależy przy tym od pojętności osoby zagrożonej. Jeśli chodzi o groźby kierowane w inny sposób niż słowem, należy mieć na uwadze również gesty i zachowania mogące stanowić groźbę popełnienia przestępstwa uznawane za takie w danej społeczności, zgodnie z obowiązującymi normami kulturowymi, zwyczajami.

Warto zauważyć, iż możliwe jest przyjęcie groźby karalnej także w sytuacji, gdy groźba nie wzbudziła w zagrożonym uzasadnionej obawy jej spełnienia. Taki pogląd wyraził Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 maja 2013 r., stwierdzając,

---

25. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 sierpnia 2009 r., II AKa 123/09, LEX 553860.

26. Zob.: K. Nazar-Gutowska, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 26 czerwca 2012 r.*, sygn. AKa 136/12, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 10, s. 189.

27. Por.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 6 lutego 2013 r., II AKa 273/12, LEX 1292673.

że w takiej sytuacji można rozważać usiłowanie popełnienia groźby karalnej. Warunkiem uznania czynu sprawcy za usiłowanie groźby karalnej jest to, by sprawca do wywołania uzasadnionej obawy groźby bezpośrednio zmierzał<sup>28</sup>. Taka sytuacja może wystąpić także wówczas, gdy adresat groźby jest osobą nierozumiejącą znaczenia groźby: czy to ze względu na brak świadomości spowodowany chorobą, upośledzeniem, czy też na przykład nieznaną języka – gdy chodzi o groźby werbalne. Nie sposób zatem zgodzić się ze stanowiskiem M. Królikowskiego i A. Sakowicza, że dla bytu przestępstwa z art. 190 kodeksu karnego istotne jest, aby groźba została przez adresata zrozumiana jako wyrządzenie dolegliwości w postaci popełnienia przestępstwa na jego szkodę lub szkodę osoby najbliższej<sup>29</sup>. Taka teza byłaby do zaakceptowania, gdyby Autorzy uznali, że chodzi o formę stadialną dokonania. Warto przy tym zauważyć, że adresatem groźby nie może być osoba prawna, gdyż nie jest ona w stanie odczuwać lęku czy też zagrożenia. Adresatem groźby może być jednak osoba fizyczna reprezentująca osobę prawną<sup>30</sup>.

Wywołanie u pokrzywdzonego obawy spełnienia zapowiedzi stanowi skutek przestępstwa groźby karalnej. Jak trafnie twierdzi K. Nazar-Gutowska, nie jest skutkiem tego czynu zabronionego spełnienie zapowiedzi w postaci popełnienia przestępstwa. Spełnienie zapowiedzi nie ma bowiem znaczenia dla bytu przestępstwa z art. 190 § 1 kodeksu karnego<sup>31</sup>. Warto przy tym rozważyć wpływ realizacji groźby na odpowiedzialność karną z przepisu art. 190 § 1 kodeksu karnego. Te kwestię rozważa Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12 stycznia 2012 r.<sup>32</sup> Trybunał uznaje, że wykładnia językowa przepisu art. 190 §. 1 kodeksu karnego prowadzi do jednoznacznego wniosku, że zamiar spełnienia groźby przez sprawcę, nie należy do znamion typu czynu zabronionego, a zatem nie jest istotne dla przypisania sprawcy odpowiedzialności za to przestępstwo, czy rzeczywiście zamierzał on spełnić groźbę czy nie. Do dokonania tego przestępstwa wystarczające jest powstanie u pokrzywdzonego uzasadnionej obawy, iż groźba zostanie spełniona, a sam fakt istnienia obawy u pokrzywdzonego może być wykazany jedynie

28. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 maja 2013 r., II AKa 122/13, LEX 1327503.

29. M. Królikowski, A. Sakowicz, komentarz do art. 190 kodeksu karnego ..., s. 535

30. J. Wojciechowska, komentarz do art. 190 kodeksu karnego..., s. 34.

31. K. Nazar-Gutowska, *Glosa...*, s. 189.

32. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2012 r., Ts 214/09.

przez odwołanie się do subiektywnych odczuć pokrzywdzonego<sup>33</sup>. Jeżeli chodzi o odległość czasową między groźbą a ewentualnym popełnieniem przestępstwa, które stanowi jej przedmiot, to należy zgodzić się z J. Wojciechowską, iż może ona odnosić się do zachowania, którego spełnienie ma nastąpić nawet w odległej przyszłości<sup>34</sup>.

K. Nazar-Gutowska zwraca uwagę na to, iż istotne znaczenie dla ustalenia zakresu groźby karalnej ma też rozróżnienie groźby i ostrzeżenia. Różnica ta tkwi w odmiennych pobudce oraz celu groźby i ostrzeżenia. Jak zauważa Autorka, pobudką groźby są zazwyczaj nieprzyjemne uczucia do osoby zagrożonej, a jej celem jest zastraszenie danej osoby. Z kolei pobudką ostrzeżenia jest zwykle życzliwość, jaką kieruje się formułujący ostrzeżenie, a celem takiej pobudki jest uchronienie osoby ostrzeganej przed grożącym jej niebezpieczeństwem<sup>35</sup>. Nadto dla rozróżnienia groźby i ostrzeżenia istotne jest również to, kto ma dokonać przestępstwa. Zapowiedź własnego przestępstwa należy traktować z reguły jako groźbę, gdyż trudno byłoby przyjąć, iż ktoś najpierw oświadcza innej osobie, że popełni przestępstwo na jej szkodę, a później chce uchronić tę osobę przed niebezpieczeństwem, które sam zamierza sprowadzić<sup>36</sup>.

Jeżeli chodzi o ocenę stopnia obawy, uznawanego za uzasadniony, trafny wydaje się pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 czerwca 2013 r., zgodnie z którym stopień obawy u adresata groźby, równoznaczny z zaistnieniem znamienia skutku przestępstwa z art. 190 § 1 kodeksu karnego, jest niższy od przekonania o pewności zrealizowania zapowiedzianej groźby. Zachodzi on wtedy, gdy zagrożony przewiduje, iż groźba może się urzeczywistnić, czyli że nastąpienie zapowiadanego zdarzenia jest realne<sup>37</sup>. Innymi słowy – dla przyjęcia uzasadnionej obawy pod względem czasowym decydujący jest moment zdania sobie sprawy przez zagrożonego, iż groźba naprawdę może się ziścić, że sprawca „nie żartuje”, prawdopodobnie nie cofnie się przed realizacją groźby.

---

33. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, 1 (56), 12, s. 119.

34. J. Wojciechowska, komentarz do art. 190 kodeksu karnego..., s. 36.

35. K. Nazar-Gutowska, *Glosa...*, s. 191.

36. K. Nazar-Gutowska, *Groźba...*, s. 144.

37. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2013 r., V KK 94/13, LEX 1374867.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że uzasadniona obawa spełnienia zapowiedzi popełnienia przestępstwa na szkodę zagrożonego lub jego osoby najbliższej stanowi pojęcie ocenne. Dla ustalenia istnienia tego znamienia wartościującego należy dokonać analiz następujących kwestii:

- Czy doszło do „groźenia”, czyli sformułowania zapowiedzi zła w postaci oddziaływania na psychikę drugiej osoby. Zapowiadane zło ma przy tym hipotetycznie spotkać zagrożonego ze strony grożącego bądź też innej osoby, na której zachowanie się grożący ma wpływ.
- Czy groźba obejmuje zapowiedź popełnienia przestępstwa.
- Czy jest – w mniemaniu, świadomości czy też rozumieniu zagrożonego – realna, czyli czy rzeczywiście obawia się jej spełnienia, przy czym pod uwagę należy brać subiektywne odczucia zagrożonego, ograniczane zdroworozsądkowymi przesłankami wyłączającymi np. urojenie czy przewrażliwienie. Subiektywną ocenę powinno opierać się przede wszystkim na poznaniu doświadczeń życiowych zagrożonego oraz jego cech osobowości i charakteru.

## Streszczenie

### **Uzasadniona obawa spełnienia groźby jako znamię przestępstwa z art. 190 § 1 kodeksu karnego**

Artykuł poświęcony jest problematyce oceny znamion przestępstwa groźby karalnej w polskim prawie karnym. Wśród badanych trudności praktycznych poddano oglądowi kwestie rozróżnienia groźby karalnej i groźby bezprawnej, określono kryteria wartościowania stanu obawy, jak również wskazano, kiedy, w rozumieniu normatywnym, stan obawy jest uzasadniony. Ustalono również zakres desygnatów pokrzywdzonych przestępstwem groźby karalnej oraz przedmiotu czynności wykonawczej.

**Słowa kluczowe:** groźba karalna, groźba bezprawna, uzasadniona obawa, osoba najbliższa.



## Summary

The text treats of the offence of punishable threat. It indicates to the differences between the punishable threat and the illegal threat. It contains the key issues and the possible ways of their solutions in practice. The text gives the points of view on the question when the threat is justified and how to explore this state of mind – on the objective or subjective perspective. It also seeks the normative division between substantive and proceeding position of threatened victim in law.

**Key words:** threat, offence, justified fear, next of kin,

## Bibliografia

- Hypś S., komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Nazar-Gutowska K., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. AKa 136/12*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 10.
- Królikowski M., Sakowicz A., komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz. Art. 117-221*, Warszawa 2013.
- Majewski J., komentarz do art. 115 § 11 kodeksu karnego, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Warszawa 2007.
- Mozgawa M., komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] J. Warylewski (red.), *System prawa karnego. Przepęstwa przeciwko dobrom indywidualnym. Tom 10*, Warszawa 2012.
- Nazar-Gutowska K., *Groźba bezprawna w polskim prawie karnym*, Warszawa 2012.
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wojciechowska J., komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, *Przepęstwa przeciwko wolności, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności oraz czci i netykalności cielesnej. Rozdziały XXIII, XXIV, XXV i XXVII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Zawłocki R., komentarz do art. 115 par. 11 kodeksu karnego, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 32-116. Tom II*, Warszawa 2010.

- Zoll A., komentarz do art. 190 kodeksu karnego, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Warszawa 2013.

## Wykaz aktów prawnych i orzecznictwo

- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 788, z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Kodeks rodzinny i opiekuńczy.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. nr 88 poz. 553 z późniejszymi zmianami.
- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, 1 (56), 12.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2012 r., Ts 214/09.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2014 r., I KZP 2/14, LEX 1441244.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2010 r., III KK 35/10, LEX 603778.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2013 r. V KK 94/13, LEX 1374867.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 sierpnia 2009 r., II AKa 123/09, LEX 553860.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 6 lutego 2013 r., II AKa 273/12, LEX 1292673.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 maja 2013 r., II AKa 122/13, LEX 1327503.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 lipca 2013 r., II AKa 125/13, LEX 1363273.

# Miejsce prawa oświatowego w polskim systemie prawnym

*Aneta Woźniakowska-Moskwa<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Powszechnie uznaje się, że oświata wpływa na kształtowanie świadomości społecznej, wzrost konkurencyjności oraz podnoszenie jakości życia. Realizację wskazanych celów umożliwia podstawa prawna, na której opiera się system oświaty w Polsce. Przepisy prawa mają w tym względzie szczególne znaczenie, z jednej strony są one ważnym instrumentem władzy publicznej, do której należy kreowanie polityki oświatowej, z drugiej strony stanowią one o prawach i obowiązkach jednostki. W Polsce, na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat, oświata podlegała istotnym przemianom wynikającym z transformacji ustrojowej państwa. Zmiany w zakresie oświaty objęły w tym czasie przepisy prawa, które należało dostosować do nowej sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej.

W niniejszym artykule została poruszona problematyka miejsca, które zajmuje obecnie prawo oświatowe w polskim porządku prawnym. W tym celu przedstawione zostały: główne pojęcia z zakresu prawa oświatowego, podstawa prawna systemu oświaty oraz spojrzenie przedstawicieli polskiej doktryny prawnej na badaną tematykę. Analizę niniejszego zagadnienia przeprowadzono w oparciu o obowiązujące akty prawne oraz polską literaturę prawniczą.

## Podstawy prawa oświatowego w Polsce

Rozważania w niniejszym temacie należy rozpocząć od przybliżenia podstawowego terminu jakim jest oświata. W przepisach prawa nie znajdziemy definicji tego pojęcia, w tym zakresie należy odwołać się do osiągnięć pedagogiki, która w sposób szeroki określa ten termin. Na gruncie literatury pedagogicznej bardzo popularna jest definicja sformułowana przez W. Okonia, który określa oświatę jako działalność polegającą na upowszechnieniu wykształcenia ogólnego i zawodowego

---

1. Mgr Aneta Woźniakowska-Moskwa, przedsiębiorca, członek Karpackiego Towarzystwa Naukowego i Oświatowego.

oraz realizowaniu zadań wychowawczych w celu zapewnienia jednostkom pełnego rozwoju i pomyślnej egzystencji, a społeczeństwu więzi kulturalnych łączących jego przeszłość historyczną z teraźniejszością i budową pomyślnej przyszłości<sup>2</sup>.

Należy pokreślić, że polski ustawodawca uznał oświatę za dobro wspólne całego społeczeństwa, co znalazło swój wyraz w preambule podstawowego aktu prawnego, w tym zakresie jakim jest ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty<sup>3</sup>. Za M. Pilichem należy przyjąć, że w ten sposób nastąpiło uwypuklenie doniosłego charakteru oświaty, jako jednej z podstawowych potrzeb społecznych oraz podkreślenie odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego za funkcjonowanie całego systemu oświaty<sup>4</sup>. Prawidłowe funkcjonowanie systemu oświaty przejawia się przede wszystkim w zapewnieniu odpowiednich podstaw prawnych, na których ten system się opiera. Całokształt norm prawnych regulujących problematykę organizacji i zarządzania oświatą określany jest jako prawo oświatowe<sup>5</sup>.

Aktualny stan przepisów prawa oświatowego jest efektem wieloletniej ewolucji, na którą wpływ miały czynniki polityczne i społeczne. Należy w tym względzie podkreślić także znaczenie aktów prawa międzynarodowego, których Polska stała się sygnatariuszem. Do aktów o szczególnym znaczeniu dla prawa oświatowego należą bezsprzecznie: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 10 grudnia 1948 r.<sup>6</sup>, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

---

2. W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 2007, s. 294.

3. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jednolity Dz. U. z 2014, poz. 642 z późniejszymi zmianami.

4. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 24.

5. A. Balicki, M. Pyter, *Prawo oświatowe*, Warszawa 2011r. s. 4, W latach osiemdziesiątych XX w. J. Homplewicz definiował również prawo szkolne, jako przedmiotowo wyodrębniającą się część prawa administracyjnego. Prawo szkolne to całokształt przepisów prawnych regulujących działalność państwa w dziedzinie oświaty i wychowania a odnoszony przede wszystkim do systemu szkolnictwa tj. szkół i innych zakładów oświatowo-wychowawczych oraz całego nadzoru nad nim. Autor podkreślał rozrastającą się pozaszkolną działalność oświatową, wskazując na konieczność posłużenia się szerszą nazwą – prawo oświatowe. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne*, Warszawa 1984r., s.15.

6. M. Czuba-Wąsowska, *Egzekucja obowiązku szkolnego i nauki*, Warszawa 2011, s. 41, zob. więcej M. N. Show, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011, s.186-253.

Wolności uchwalona dnia 4 listopada 1950 r.<sup>7</sup>, Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty sporządzona w dniu 15 grudnia 1960 r. w Paryżu<sup>8</sup>, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.<sup>9</sup>, Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.<sup>10</sup>. Wskazane akty prawa międzynarodowego wywarły wpływ na kształt oraz interpretację prawa krajowego, które obecnie kształtowane jest w drodze przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>11</sup>, ustaw zwykłych oraz szeregu innych aktów prawnych.

Konstytucja RP w art. 70 określa podstawowe prawa i obowiązki obywateli w zakresie oświaty. Zostały one rozwinięte w najważniejszym akcie prawnym w dziedzinie oświaty, jakim jest wspomniana już ustawa o systemie oświaty. Akt ten został podzielony na 11 rozdziałów, w których uregulowane zostały podstawowe zagadnienia oświatowe, problematyka wychowania przedszkolnego, obowiązek szkolny, obowiązek nauki, zasady zarządzania szkołami i placówkami publicznymi, społeczne organy w systemie oświaty, organizację kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach publicznych, zakłady kształcenia i placówki doskonalenia zawodowego nauczycieli, finansowanie szkół i placówek publicznych, zagadnienia dotyczące szkół i placówek niepublicznych oraz pomocy materialnej dla uczniów.

Kolejnym aktem prawnym o ogromnym znaczeniu dla sprawnego działania systemu oświaty w Polsce jest ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>12</sup>. Akt ten składa się z 12 rozdziałów, w których zawarte zostały m.in. przepisy regulujące zakres podmiotowy ustawy, obowiązki nauczycieli, wymagania kwalifikacyjne, awans zawodowy nauczycieli, nawiązanie, zmianę i rozwiązanie stosunku pracy,

- 
7. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Dz. U. z 1993r. nr 61, poz. 284.
  8. Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z dnia 15 grudnia 1960 r. Dz. U. z 1964 nr 40, poz. 268.
  9. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 169.
  10. Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r. nr 120, poz. 526.
  11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946 zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.
  12. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1421.

warunki pracy i wynagrodzenia nauczycieli, nagrody i odznaczenia, uprawnienia socjalne i urlopy, uprawnienia emerytalne.

System oświaty kształtowany jest także przez: rozporządzenia wydawane przez organy władzy wykonawczej, akty prawa miejscowego, akty prawa wewnętrznego oraz prawo wewnątrzszkolne.

## System prawa a system prawa oświatowego

Zanim zostanie omówione miejsce, które zajmuje prawo oświatowe w polskim porządku prawnym, należy zastanowić się nad samym pojęciem system. Problematyka ta jest istotna ze względu na to, że odnosi się zarówno do pojęcia systemu prawa, jak i wzmiankowanego wcześniej systemu oświaty. W tym miejscu wstępnie trzeba zaznaczyć, że badaniem tej tematyki zajmuje się dział wiedzy określany teorią systemów<sup>13</sup>.

W literaturze system ujmowany jest jako całość złożona z powiązanych ze sobą elementów. Dlatego też system prawny oraz system oświaty można uznać za jeden z wielu systemów istniejących w otaczającej nas rzeczywistości. System prawa należy rozumieć jako zbiór w pewien sposób powiązanych ze sobą i uporządkowanych generalnych i abstrakcyjnych norm wysławianych w tekstach aktów prawnych i obowiązujących w danym państwie w określonym czasie<sup>14</sup>. W przypadku systemu oświaty w literaturze tematu określany jest jako zespół powiązanych ze sobą jednostek organizacyjnych<sup>15</sup>.

## Prawo oświatowe w polskim porządku prawnym

Prawo oświatowe jest pojęciem umownym i nie stanowi samo w sobie odrębnego działu prawa, lecz stanowi część materialnego prawa administracyjnego, które powszechnie uznaje się za najobszerniejszą gałąź prawa. W ostatnich dziesięcioleciach można zaobserwować przyspieszenie procesu podziału prawa na gałęzie, co wynika z przeobrażeń zachodzących w kulturze prawnej społeczeństw, z powiększeniem przedmiotowego zakresu działania władz publicznych oraz z wymogami, które

---

13. Zob. bliżej na temat teorii systemów w J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, s. 933-944.

14. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 113-114.

15. A. Balicki, M. Pyter, *Prawo oświatowe*, Warszawa 2011, s. 13.

stawia cywilizacja techniczna<sup>16</sup>. Gałąź prawa określana jest często jako zespół norm, które regulują jednorodne, istotne stosunki społeczne. W obrębie gałęzi prawa jest stosowana jednakowa metoda normowania stosunków społecznych. Przyjmuje się najczęściej podział polskiego prawa na następujące gałęzie: prawo administracyjne, prawo konstytucyjne, prawo karne, prawo finansowe, prawo procesowe, prawo cywilne, prawo pracy<sup>17</sup>.

W celu rozważenia miejsca, które zajmuje prawo oświatowe w obrębie systemu prawa, należy w pierwszej kolejności zastanowić się nad znaczeniem wzmiankowanego już prawa administracyjnego. Trudno szukać w przepisach prawa definicji prawa administracyjnego. W tym zakresie należy oprzeć się na doktrynie, na której gruncie podejmowane są częste próby określenia tego pojęcia. Należy zgodzić się z J. Łętowskim, że wyjątkowo trudno precyzyjnie określić granice, charakter i treść pojęcia prawa administracyjnego<sup>18</sup>. Autor wskazuje na podstawowe elementy, które w toku historycznego rozwoju kształtowały budowę tego pojęcia:

- Klasyczna definicja brała za punkt wyjścia urzędy (organy) administracyjne, określając prawo administracyjne jako gałąź prawa, która reguluje działanie organów administracyjnych. Definicja ta stanowi podmiotowe określenie prawa administracyjnego.
- Kolejni twórcy definicji rezygnowali z koniecznego wiązania prawa administracyjnego z urzędem, wskazując na działanie organu administracyjnego. Zgodnie z tą koncepcją prawo administracyjne pojmowane jest jako gałąź prawa, która reguluje proces administrowania – ujęcie przedmiotowe.
- W celu uściślenia poprzednich definicji prawa administracyjnego uzupełniono je o element władztwa administracyjnego, twierdząc, że prawo administracyjne reguluje te działania organów administracyjnych w procesie administrowania, które są realizowane przy użyciu środków władczych (np. decyzji lub innych działań o charakterze władczym).
- W ramach niektórych definicji pojawiał się również element działania organu administracji w interesie społecznym, jednakże ze względu na fakt, iż nie jest

---

16. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 120.

17. D. Kurzyna-Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2009, s. 29.

18. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 13.

to określenie prawne, trudno na jego podstawie podejmować się określania granic pomiędzy gałęziami prawa<sup>19</sup>.

W polskiej literaturze prawa administracyjnego przykładem definicji podmiotowej jest definicja prezentowana przez S. Kasznicę. Według niego prawo administracyjne normuje wewnętrzną organizację i postępowanie władz administracyjnych i związków publicznoprawnych, jak również stosunki pomiędzy państwem i tymi związkami a jednostkami i ich zrzeszeniami<sup>20</sup>. Problematyka prawa administracyjnego była również przedmiotem rozważań J. Langa, który przez prawo administracyjne rozumie normy prawne regulujące organizację i zachowanie się administracji państwowej jako części aparatu państwowego, a także zachowanie się osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nieu normowanym przez przepisy należące do innych gałęzi prawa (definicja przedmiotowa)<sup>21</sup>.

Odminną definicję prawa administracyjnego podaje J. Łętowski, który wskazuje w niej na władztwo administracyjne. Prawo administracyjne reguluje po pierwsze – realizację procesów administrowania w państwie, po drugie – system instytucji, które te procesy realizują, i po trzecie – przede wszystkim władcze elementy realizowania tych procesów<sup>22</sup>.

Definicję łączącą w sobie elementy podmiotowe, przedmiotowe oraz wskazanie na formy działania właściwe dla organów administracji prezentuje J. Starościała. Według niego prawo administracyjne to gałąź prawa regulująca działalność organów państwowych, podejmowana w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich wypełnianych w swoistych formach działania<sup>23</sup>. Natomiast przykładem definicji odwołującej się do elementu interesu społecznego jest ujęcie Z. Cieślaka, który określa prawo administracyjne jako uporządkowany zbiór norm

---

19. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s.15, zob. więcej E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 22.

20. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s.120.

21. J. Lang, Pojęcie prawa administracyjnego, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 24.

22. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 16.

23. J. Starościała, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 14.



prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne<sup>24</sup>.

Przedstawione pojęcia prawa administracyjnego warto uzupełnić o definicję Z. Duniewskiej. Autorka przyjmuje, że prawo administracyjne to taka gałąź prawa nieobjęta zakresem innych gałęzi prawa, która służąc urzeczywistnieniu prawa do dobrej administracji, wyznacza:

- tworzenie, strukturę organizacyjną, zasady, zakres i formy działania organów administracji publicznej, a także innych podmiotów administrujących, wykonujących (dla dobra wspólnego – zharmonizowanego i sprawiedliwie wyważonego z dobrem jednostki) zadania z zakresu administracji publicznej,
- relacje zachodzące pomiędzy wskazanymi powyżej podmiotami,
- prawa i obowiązki podmiotów administrowanych przez podmioty administrujące<sup>25</sup>.

Normy prawa administracyjnego można dzielić ze względu na rozmaite kryteria<sup>26</sup>, jednakże na rzecz niniejszej pracy przyjęto, najczęściej dokonywany na gruncie piśmiennictwa naukowego, podział norm z punktu widzenia regulowanego przedmiotu:

- ustrojowe prawo administracyjne – normy bezpośrednio dotyczące organizacji aparatu administracyjnego,
- procedura administracyjna (postępowanie administracyjne) – normy dotyczące bezpośrednio toku organów administracyjnych,
- materialne prawo administracyjne – normy dotyczące konkretnych działań administracji publicznej<sup>27</sup>.

Jak podkreśla Z. Duniewska, w większości przypadków przepisy prawa ustrojowego, procesowego i materialnego stosowane są równocześnie<sup>28</sup>.

---

24. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 55.

25. Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 48.

26. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 26-27.

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

28. Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 38.

W toku prowadzonych rozważań nasuwa się pytanie dotyczące przyczyn braku kodeksowego ujęcia prawa administracyjnego. Odpowiedź w tym zakresie jest prosta. Duża dynamika zmian, różnorodność regulowanych przez materialne prawo administracyjne sfer życia wykluczają możliwość ujęcia materialnego prawa administracyjnego w ramy kodeksowe.

W ramach charakterystyki prawa oświatowego (które stanowi część prawa materialnego) niewątpliwie istotne jest określenie pojęcia oraz istoty materialnego prawa administracyjnego. Nie jest ono zdefiniowane przez przepisy prawa, lecz jest przedmiotem badań doktryny prawa administracyjnego. Jako pierwszy, na początku lat siedemdziesiątych XX w. uściślenia tego pojęcia podjął się W. Dawidowicz. Zawęził on prawo administracyjne do prawa materialnego. Zgodnie z jego koncepcją materialne prawo administracyjne stanowi jedyny element prawa administracyjnego<sup>29</sup>. Odmienne spojrzenie prezentuje Z. Leoński, przyjmując, że normy prawa materialnego to normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowania się) ich adresatów. Określenie takie zakłada, że do norm prawa materialnego zaliczamy tylko te, które mają charakter powszechnie obowiązujący<sup>30</sup>. Wyznaczenie znamion materialnego prawa administracyjnego jest również przedmiotem rozważań E. Ury, która wskazuje, że prawo materialne określa treść działań administracji publicznej. Zawiera normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów usytuowanych na zewnątrz tej administracji, znajdujące się w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego. Prawo materialne określa granice ingerencji administracji w prawa jednostki, a także wyznacza zakres oczekiwań jednostki od administracji<sup>31</sup>.

Według Z. Niewiadomskiego prawo materialne to normy prawa publicznego, które określają prawa i obowiązki jednostki z jednej strony, z drugiej obowiązki administracji publicznej<sup>32</sup>. Za tym autorem należy przyjąć, że istnieje zespół cech

29. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 29.

30. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 7.

31. E. Ury, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 25-26.

32. Z. Niewiadomski, *Istota i miejsce prawa materialnego w systemie prawa administracyjnego*, [w:] I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 16, zob. więcej. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 25.

materialnego prawa administracyjnego, które jednocześnie odróżniają je od prawa ustrojowego i procesowego:

- Materialne prawo administracyjne kształtuje sytuację jednostki. W odróżnieniu od prawa ustrojowego, które odnosi się do podmiotów właściwych do załatwienia konkretnej sprawy oraz prawa procesowego, które określa procedurę dochodzenia tych praw i nakładania obowiązków, prawo materialne przesądza o istocie tych praw i obowiązków.
- Materialne prawo administracyjne jest prawem otwartym tzn. nie ma określonego zakresu rzeczowego, w zależności od potrzeby może wkraczać w nowe obszary ludzkiej aktywności. Prawo ustrojowe i prawo procesowe są bardziej stabilne i mniej otwarte.
- Materialne prawo administracyjne jest prawem dynamicznym zmieniającym się wraz ze zmianą warunków życia.
- Materialne prawo administracyjne jest prawem wewnątrznie zróżnicowanym, dotyczy różnego rodzaju dziedzin życia.
- Materialne prawo administracyjne jest prawem wymagającym konkretyzacji, rzadziej w drodze prawa powszechnie obowiązującego, częściej aktu indywidualnego. W prawie procesowym uprawnienia obywatela wynikają wprost z ustawy, natomiast w przypadku prawa materialnego muszą być skonkretyzowane z reguły w decyzji, na podstawie której będą realizowane<sup>33</sup>.

Biorąc pod uwagę rozległą tematykę regulowaną przez przepisy materialnego prawa administracyjnego, należy dojść do wniosku, że celem który postawił sobie ustawodawca, jest sprecyzowanie praw i obowiązków jednostki w zakresie wielu aspektów jej życia, m.in. w zakresie: zdrowia, opieki społecznej, bezpieczeństwa, również w zakresie szerzej omawianej tu oświaty. Celem materialnego prawa administracyjnego jest także określenie ram, w których powinny działać organy administracji publicznej względem obywatela, w celu zaspokojenia jego potrzeb społecznych.

W myśl wcześniejszych rozważań prawo oświatowe stanowi część prawa administracyjnego, istotne jest jednak, że wiele jego regulacji odnosi się również do innych

---

33. Z. Niewiadomski, *Działy prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 114-115.

gałęzi prawa takich jak: prawo konstytucyjne, prawo karne, prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo pracy czy też prawo finansowe i prawo procesowe.

## Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, że przeobrażenia polityczne, społeczne i gospodarcze z okresu transformacji ustrojowej miały również wpływ na polską oświatę. Przede wszystkim przekonanie, że oświata jest dobrem publicznym oraz stanowi jedno z podstawowych zadań władz publicznych, skutkowało zasadniczymi przeobrażeniami o charakterze systemowym. W tej kwestii ustawodawca zdecydował się na odbudowę prawną systemu oświaty, który w swym założeniu powinien być dostosowany do nowych realiów oraz spójny z obowiązującym porządkiem prawnym. W tym celu, w miejsce dotychczasowych przepisów, została uchwalona nowa ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty, która stanowi obecnie najważniejszy akt prawny w omawianym zakresie. Analiza aktualnego stanu prawnego wskazuje, że obecnie prawo oświatowe w Polsce kształtowane jest również przez szereg aktów prawa międzynarodowego, art. 70 Konstytucji RP, ustawy zwykłe, akty wykonawcze, akty prawa miejscowego, akty prawa wewnętrznego jak również prawo wewnątrzszkolne. Prawo oświatowe jest to zatem ogół norm prawnych regulujących problematykę organizacji i zarządzania oświatą. W myśl przeprowadzonej w niniejszym artykule analizy, na temat miejsca, które zajmuje prawo oświatowe w obowiązującym porządku prawnym, należy uznać, że prawo oświatowe jest określeniem umownym i nie stanowi samo w sobie odrębnego działu prawa. Jest ono częścią prawa administracyjnego, a dokładniej materialnego prawa administracyjnego. Wiele regulacji prawa oświatowego odnosi się również do innych dyscyplin prawa takich jak: prawo konstytucyjne, prawo karne, prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo pracy czy też prawo finansowe i prawo procesowe.

Przystawione w artykule stanowiska przedstawicieli doktryny na pojęcie prawa administracyjnego oraz materialnego prawa administracyjnego wskazują z jednej strony na bogaty dorobek naukowy w tej dziedzinie, z drugiej odpowiadają na pytanie: czym jest prawo oświatowe oraz jakie miejsce zajmuje ono w systemie prawa. Na koniec należy dodać, że prawo oświatowe reguluje jedną z najważniejszych dziedzin życia, dlatego tak ważne jest sprawne stworzenie ram prawnych, które umożliwią jej prawidłowe funkcjonowanie.

## Streszczenie

### **Miejsce prawa oświatowego w polskim systemie prawnym**

W Polsce, na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. miała miejsce transformacja ustrojowa. W jej wyniku nastąpiło szereg zmian w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Przeobrażenia te objęły również polską oświatę. Ustawodawca zdecydował się dokonać zasadniczych zmian w zakresie prawa oświatowego, uchwalając nowy akt prawny, którym jest ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty. Celem niniejszego artykułu są rozważania na temat miejsca, które zajmuje obecnie prawo oświatowe w obowiązującym porządku prawnym.

**Słowa kluczowe:** oświata, system oświaty, prawo, prawo oświatowe

## Summary

### **Place education law in the Polish legal system**

In Poland, at the turn of the eighties and nineties of the twentieth century was political transformation. As a result, there has been a number of changes in the political, social and economic. These transformations also included Polish education. The legislature decided to make major changes in the field of education law, enacting a new act right which is the Act of 7 September 1991. on the education system. The purpose of this article is a reflection on the place of what is now the right education in the existing legal order.

**Key words:** education, education system, law, education law.

## Bibliografia

- Balicki A., Pyter M., *Prawo oświatowe*, Warszawa 2011.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Czuba-Wąsowska M., *Egzekucja obowiązku szkolnego i nauki*, Warszawa 2011.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Homplewicz J., *Polskie prawo szkolne*, Warszawa 1984.

- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kurzyńska-Chmiel D., *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Warszawa 2009.
- Lang J., *Pojęcie prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Niewiadomski Z., *Istota i miejsce prawa materialnego w systemie prawa administracyjnego*, [w:] I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004.
- Niewiadomski Z., *Działy prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa 2007.
- Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Show M. N., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002.
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.

## Wykaz aktów prawnych

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 Dz.U. z 1993r. nr 61, poz. 284.
- Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z dnia 15 grudnia 1960 r. Dz. U. z 1964 r. nr 40, poz. 268.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. Dz. U. z 1977r. nr 38, poz. 169.
- Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. Dz. U. z 1991 r. nr 120, poz. 526.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity Dz. U. z 2009 r, nr 114, poz. 946.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1421.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jednolity Dz. U. z 2014, poz. 642.





# Specyfika i uwarunkowania procesu rekrutacyjno-selekcyjnego we współczesnej organizacji

*Piotr Oleksiak<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

W obecnych uwarunkowaniach gospodarczych, charakteryzujących się wysoką zmiennością środowiska wewnętrznego i zewnętrznego, rozwojem technologii informatycznych czy globalizacją gospodarki światowej, konieczne staje się posiadanie personelu o wysokich kompetencjach, który zapewni przedsiębiorstwu zdobycie przewagi konkurencyjnej na rynku. W związku z tym rośnie rola efektywnego zarządzania potencjałem ludzkim, w tym zaplanowania i pozyskania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i w odpowiedniej ilości. Tym samym kadra kierownicza, aby zrealizować powyższy cel musi w sposób kompleksowy i profesjonalny zaplanować i zdiagnozować potrzeby personalne oraz przygotować przemyślaną procedurę rekrutacyjno-selekcyjną, której ostatecznym efektem będzie zatrudnienie i adaptacja nowego pracownika, którego profil kompetencyjno-osobowościowy będzie odpowiedni z punktu realizacji bieżących i strategicznych celów rozwojowych firmy. Celem każdego procesu rekrutacyjno-selekcyjnego jest przyciągnięcie i pozyskanie takich kandydatów, którzy będą w stanie realizować na swoim stanowisku pracy bieżące i przyszłe potrzeby rozwojowe firmy. Rozpatrując powyższy schemat, można wyodrębnić cztery podstawowe moduły działań:

- rozpoznanie potrzeb personalnych, a następnie na podstawie opisu stanowiska pracy/profilu osobowego, sformułowanie oferty rekrutacyjnej; jest to niezmiernie ważny etap, decydujący o powodzeniu przeszłych działań w zakresie rekrutacji i selekcji;

---

1. Dr Piotr Oleksiak, adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Instytutu Ekonomik Stosowanych i Informatyki Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.

- wybór rodzaju rekrutacji a następnie odpowiednich technik rekrutacyjnych, czego konsekwencją jest dotarcie do potencjalnego kandydata na stanowisko pracy;
- przeprowadzenie procesu selekcji (przy użyciu odpowiednich narzędzi selekcyjnych) i wybranie najwłaściwszego kandydata/kandydatów;
- wprowadzenie pracownika na stanowisko pracy i jego adaptacja na nim.

Ważnym elementem, wspomagającym proces planowania personelu, są różnorodne metody diagnozy zasobów ludzkich, takie jak: analiza SWOT zasobów ludzkich, audyt personalny, bilans społeczny. Należy także pamiętać o benchmarkingu, jako metodzie wspomagającej strategiczne zarządzanie potencjałem ludzkim.

Przeprowadzenie analizy SWOT zasobów ludzkich pozwala znaleźć odpowiedź na następujące pytania<sup>2</sup>:

- w jaki sposób silne strony zasobów ludzkich wzmacniają się wzajemnie;
- w jaki sposób silne strony zasobów ludzkich mogą pomóc w wykorzystaniu szans stwarzanych przez otoczenie;
- jak silne strony zasobów ludzkich mogą zapobiegać zagrożeniom pojawiającym się w otoczeniu;
- jak słabe strony zasobów ludzkich mogą zmniejszać możliwość wykorzystania szans wypływających ze stanu otoczenia;
- jak słabe strony zasobów ludzkich mogą doprowadzić do pogłębienia podatności na zagrożenia istniejące w otoczeniu.

Kolejna z metod diagnozy – audyt personalny – pozwala na zbadanie potencjału personelu (diagnoza kwalifikacji zawodowych personelu w odniesieniu do pożądanych standardów kwalifikacyjnych) w organizacji oraz technik i metod zarządzania nim. Jego odmianą jest audyt menedżerski, w którym diagnozuje się rzeczywisty i pożądany profil kompetencyjny kadry menedżerskiej. Audyt menedżerski jest przeprowadzany przede wszystkim w przypadku przekształceń strukturalnych czy wdrażania nowej strategii w przedsiębiorstwie. Trzecia z kolei metoda diagnozy zasobów ludzkich – bilans społeczny – jest sprawozdaniem firmy przedstawiającym wyniki działań kadry kierowniczej w aspekcie spraw personalnych. Bilans ten obejmuje z jednej strony, pozytywne dokonania, a z drugiej strony negatywne

---

2. M. Nowak, *Controlling personalny w przedsiębiorstwie*, Kraków 2008, s. 237.

dokonania w zakresie wszystkich podstawowych elementów funkcji personalnej. Efektem bilansu jest zarówno charakterystyka problemów społecznych firmy, jak i strategii działań wynikach z tego zestawienia<sup>3</sup>. Niestety w polskich warunkach metoda ta jest stosunkowo rzadko wykorzystywana. Powodem tego jest nieznamość możliwości stosowania takiej metody, także wskutek niskiej świadomości odnośnie roli, jaką powinno pełnić zarządzanie potencjałem ludzkim w organizacji.

Należy także pamiętać o możliwości wykorzystania benchmarkingu jako metody wspomagającej diagnozę zasobów ludzkich. Benchmarking umożliwia poszukiwanie i wykorzystywanie lepszych rozwiązań, które są stosowane w innych firmach np. w odniesieniu do procedury planowania, rekrutacji i selekcji personelu. Generalnie wyodrębnia się trzy rodzaje benchmarkingu<sup>4</sup>:

- funkcjonalny – porównywanie i wykorzystywanie rozwiązań firm, które są uważane za podmioty najefektywniej zarządzające zasobami ludzkimi;
- konkurencyjny – porównywanie i wykorzystywanie rozwiązań stosowanych przez firmy konkurencyjne;
- wewnętrzny – porównywanie i wykorzystywanie rozwiązań stosowanych w różnych komórkach organizacyjnych tej samej firmy.

Etapem poprzedzającym proces rekrutacyjno-selekcyjny jest planowanie zasobów ludzkich. Planowanie zasobów ludzkich ma na celu analizę istniejącego potencjału ludzkiego w przedsiębiorstwie, a na tej podstawie określenie potrzeb personalnych, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Zakończenie tego procesu jest jednocześnie wyjściowym etapem rozpoczęcia procesu rekrutacyjnego. Planowanie zasobów ludzkich składa się z trzech zasadniczych elementów: planowania potrzeb personalnych, planowania wyposażenia personalnego oraz planowania obsad personalnych<sup>5</sup>. Pierwszy z elementów – planowanie potrzeb personalnych (popytu a wewnętrznym rynku pracy) – polega na określeniu popytu na wewnętrznym rynku pracy przedsiębiorstwa. Jego celem jest prognozowanie potrzebnej liczby pracowników o takich kwalifikacjach, dzięki którym firma w przy-

---

3. T. Listwan (red.), *Słownik zarządzania kadrami*, Warszawa 2005, s. 17.

4. H. Król, *Podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2006, s. 85.

5. A. Pocztoński, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2007, s. 103.

szości będzie realizowała swoje cele rozwojowe. Planowanie potrzeb personalnych możemy rozpatrywać w wymiarze ilościowym i jakościowym. Drugi z elementów planowania zasobów ludzkich – planowanie wyposażenia personalnego (podaży na wewnętrznym rynku pracy) – odnosi się do prognozowania zmian w stanie i strukturze zatrudnienia w firmie, także pod względem ilościowym i jakościowym. Trzeci z obszarów planowania zasobów ludzkich – planowanie obsad personalnych – przyporządkowuje każdego pracownika do komórki organizacyjnej i do konkretnego stanowiska pracy.

Mówiąc o procesie rekrutacji, trzeba także pamiętać o derekrutacji. W czasie przeprowadzania derekrutacji należy nie dopuszczać do zwalniania pracowników, którzy posiadają doświadczenie i wysokie kwalifikacje, a tym samym są szczególnie cenni dla firmy. Można tego uniknąć poprzez przeprowadzanie procesu oceny okresowej personelu. Należy zaznaczyć, że często firmy o dobrej kondycji finansowej, z udziałem kapitału zagranicznego, stosujące w praktyce zasady marketingu personalnego, decydują się na stosowanie outplacementu, czyli procesu kompleksowej pomocy dla zwalnianych pracowników. Powyższa pomoc może polegać m.in. na kierowaniu pracowników na szkolenia podnoszące ich kwalifikacje, szkolenia z zakresu umiejętności poruszania się na rynku pracy (odszukiwania właściwych ofert pracy, zachowania się w czasie rozmowy kwalifikacyjnej czy sporządzania dokumentów aplikacyjnych) czy chociażby szkolenia w celu podjęcia własnej działalności gospodarczej. W polskich firmach outplacement jest zjawiskiem nowym, stosują go firmy bogate, w których funkcjonuje nowoczesna marketingowa kultura organizacyjna oparta na zasadach marketingu personalnego<sup>6</sup>. Zakończenie procesu planowania potrzeb personalnych jest jednocześnie rozpoczęciem procesu rekrutacyjno-selekcyjnego.

Rekrutacja (wewnętrzna lub zewnętrzna) w tymże procesie pełni trzy funkcje<sup>7</sup>:

- informacyjną – dostarczenie potencjalnym kandydatom informacji o warunkach pracy w firmie, np. poziom wynagrodzenia, możliwości rozwoju zawo-

---

6. A. I. Baruk, *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Warszawa 2006, s. 98-99.

7. T. Kawka, T. Listwan, *Dobór pracowników*, [w:] T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*, Warszawa 2010, s. 115.

dowego, na podstawie których będą mogli podjąć decyzję o ewentualnym ubieganiu się o zatrudnienie w danej firmie;

- motywacyjną – zainteresowanie kandydata pracą w danej firmie, szczególnie tego, który posiada wysokie kompetencje i doświadczenie;
- wstępnej selekcji – poprzez przekazanie konkretnych warunków pracy w firmie, wyeliminowanie kandydatów, którzy nie będą spełniali wymagań zawartych w ofercie rekrutacyjnej.

Prawidłowe wybranie źródła rekrutacji może zapoczątkować tzw. efekt komety kadrowej<sup>8</sup>, który polega na tym, iż przyjęty pracownik informuje swoich znajomych czy rodzinę o warunkach pracy w firmie, a tym samym przyciąga te osoby. Tym samym firma może w łatwy i tani sposób zgromadzić potencjalnych kandydatów do pracy.

Omawiając problematykę rekrutacji, należy zaznaczyć rolę marketingu personalnego w tymże procesie. Marketing personalny jest kompleksowym systemem zachowania się przedsiębiorstwa nakierowanym na interesy oraz oczekiwania potencjalnych i zatrudnionych pracowników. Jego podstawowym założeniem jest traktowanie personelu w sposób podmiotowy jako najbardziej wartościowego partnera i klienta realizacji celów rozwojowych przedsiębiorstwa. Działania z zakresu marketingu personalnego prowadzone są według zasad i metod funkcji marketingowej (analiza rynku pracy, rozpoznawanie potrzeb klientów, czyli kandydatów pracy). Marketing personalny kładzie silny nacisk na działania etyczne tzn. prawdziwe informowanie otoczenia o przedsiębiorstwie, tworzenie warunków do rozwoju pracownika, współpraca z uczelniami wyższymi czy szkołami, stosowanie programów outplacementu w stosunku do zwalnianych pracowników.

Zgodnie z koncepcją marketingu personalnego, firma dążąc do zdobycia przewagi konkurencyjnej na rynku, musi przedstawić produkt w postaci „stanowiska pracy”, który będzie odpowiednio zareklamowany i sprzedany i na który uda się pozyskać właściwego pod względem kwalifikacji, poziomu motywacji czy możliwości rozwojowych pracownika. W przypadku podjęcia decyzji o wyborze rekrutacji wewnętrznej przy obsadzie stanowiska pracy firma ma do wyboru dwie możliwości:

---

8. T. Listwan (red.), *Słownik ...*, s. 62-63.

- odgórne przyporządkowanie wybranego pracownika na dane stanowisko pracy na podstawie dostępnych informacji np. wyniki oceny okresowej pracownika, wyniki audytu personalnego czy opinie przełożonych i osiągnięcia pracownika;
- przeprowadzenie konkursu wewnętrznego.

Należy podkreślić, iż podstawowymi zaletami takiej rekrutacji jest wzrost motywacji pracowników czy większe utożsamianie się ze swoją firmą. W przypadku konkursu wewnętrznego z reguły odbywa się on zgodnie z następującymi etapami<sup>9</sup>:

- ustalenie zasad wyłaniania i oceniania kandydatów;
- ustalenie składu komisji konkursowej, czyli grupy osób, które będą podejmowały decyzje selekcyjne;
- ustalenie osób, które będą mogły uczestniczyć w konkursie. Kryteriami takiego wyboru może być: wykształcenie, wiek, zajmowane stanowisko pracy (komórka organizacyjna) czy wykonywany zawód;
- zaprezentowanie oferty i udziału w konkursie potencjalnym kandydatom;
- przeprowadzenie konkursu zgodnie z wcześniej przyjętymi regułami;
- ostateczny wybór pracownika na dane stanowisko pracy.

W przypadku, kiedy firma zdecyduje się zewnętrzne źródło rekrutacji, możliwe do zastosowania formy rekrutacyjne są bardzo różnorodne. Można do nich zaliczyć: ogłoszenia prasowe, e-rekrutację, korzystanie z usług urzędów pracy/firm doradztwa personalnego, banki danych, poszukiwania bezpośrednie, rekrutację w uczelniach/szkołach, targi pracy, zgłoszenia samoistne (aplikanci z ulicy) czy wreszcie rekomendacje pracowników już zatrudnionych.

Najpopularniejszą formą rekrutacji zewnętrznej są ogłoszenia prasowe. Ich skuteczność jest uzależniona przede wszystkim od dotarcia do właściwych kandydatów do pracy. Aby ta zasada miała miejsce, należy ogłoszenia prasowe przede wszystkim prawidłowo sformułować. Sposobem na dotarcie do właściwych pracowników jest umieszczanie ogłoszeń w prasie specjalistycznej, która jest zwykle adresowana do węższego, ale dysponującymi odpowiednimi kwalifikacjami kręgu kandydatów do pracy. Mankamentem takiej formy rekrutacji jest wydłużenie czasu rekrutacji, gdyż z reguły prasa specjalistyczna wydawana jest jako miesięczniki lub kwartalniki. Generalnie zaletą ogłoszeń prasowych jest możliwość dotarcia do szerokiego

---

9. M. Suchar, *Rekrutacja i selekcja personelu*, Warszawa 2003, s. 29.

grona adresatów. Jednocześnie powyższa zaleta jest słabością tej formy, ponieważ z reguły liczba odpowiedzi (szczególnie przy wysokiej stopie bezrobocia) jest dość duża, co zwiększa pracochłonność (konieczność rozpatrzenia licznych dokumentów aplikacyjnych) i koszty jej przeprowadzenia.

Coraz popularniejszą metodą pozyskiwania kandydatów z zewnętrznego rynku pracy jest e-rekrutacja. Jej niewątpliwą zaletą jest niski koszt oraz możliwość dostarczenia do dużej liczby kandydatów i uzyskania szybkiej odpowiedzi na ofertę z ich strony. Firma stosując e-rekrutację może prowadzić ją poprzez: własną stronę internetową, serwisy rekrutacyjne czy serwisy firm doradztwa personalnego. Przewaga Internetu nad ogłoszeniami prasowymi głównie dotyczy możliwości przedstawienia obszernych informacji na temat działalności firmy, jej kultury organizacyjnej czy polityki kadrowej. W przypadku zamieszczania takich informacji w ogłoszeniu prasowym firma ponosiłaby zbyt duże koszty. Poza tym firma ma możliwość stałego aktualizowania swoich ofert zatrudnienia oraz możliwość nieograniczonej penetracji rynku pracy.

Ostatnim etapem procesu rekrutacyjno-selekcyjnego jest przeprowadzenie selekcji wśród wybranych kandydatów i wybranie tej osoby, która będzie posiadała najlepsze kwalifikacje. Przedsiębiorstwo ma do dyspozycji szereg różnych technik selekcyjnych, począwszy od sprawdzenia dokumentów aplikacyjnych, a skończywszy na Assessment Center. Praktyka wskazuje, iż najlepsze jest stosowanie kombinacji różnych technik selekcyjnych, aby zapewnić kompleksowość analizowanych kryteriów oceny kandydata do pracy oraz wyeliminować możliwość manipulacji z jego strony.

W momencie przejścia do procesu selekcji, firma ma generalnie możliwość wykorzystania trzech podstawowych strategii selekcyjnych<sup>10</sup>:

- strategia „bieg przez płotki” – jeżeli kandydat potknie się na jakimkolwiek etapie procesu selekcyjnego (wypadnie gorzej od innych) to automatycznie z niego odpada,
- strategia kompensacyjna – decyzja o wyborze kandydata jest podejmowana na samym końcu, po przejściu wszystkich kandydatów przez cały proces selekcyjny. Zaletą tej metody jest możliwość lepszej oceny kandydata, a wadą

---

10. T. Listwan, *Słownik ...*, s. 139.

dłuższy czas selekcji i wyższe koszty (szczególnie w przypadku większej liczby kandydatów),

- strategia mieszana – do pewnego etapu jest to strategia kompensacyjna, a od określonego etapu strategia „biegu przez płotki”.

Z reguły każdy proces selekcyjny rozpoczyna się od zapoznania się pracownika działu personalnego z nadesłanymi dokumentami aplikacyjnymi i odrzuceniu kandydatów, którzy nie dysponują odpowiednimi na dane stanowisko pracy kwalifikacjami. Natomiast pracownicy spełniający wymagania przedstawione w ofercie rekrutacyjnej zapraszani są na wstępną rozmowę kwalifikacyjną. Ma ona na celu uzyskanie podstawowych informacji o pracowniku i podjęcia decyzji o zaliczeniu go do dalszej procedury selekcyjnej. W następnym etapie sprawdzane są informacje o pracowniku, które wynikają z przedstawionych przez niego dokumentów aplikacyjnych. Może to polegać także na sprawdzeniu referencji pracownika z poprzednich miejsc pracy. Pracownik poddawany jest także testom, w zależności od wymagań na stanowisku pracy. Poprzez nie identyfikowane są jego umiejętności, uzdolnienia czy cechy osobowości. Odbywa się także bardziej szczegółowa rozmowa kwalifikacyjna, w której oprócz pracownika działu personalnego, może brać udział przyszły przełożony takiego pracownika. Przeprowadzane są także badania lekarskie, których celem jest ustalenie, czy praca na stanowisku pracy nie będzie miała szkodliwego wpływu na stan zdrowia kandydata. Po odbyciu się tych wszystkich etapów podejmowana jest ostateczna decyzja o zatrudnieniu bądź nie danego kandydata do pracy

Do podstawowych metod procesu selekcyjnego można zaliczyć<sup>11</sup>:

- dokumenty aplikacyjne (cv, list motywacyjny, dyplomy ukończenia szkół, zaświadczenia o odbytych kursach i szkoleniach, świadectwa pracy, formularz zgłoszeniowy, referencje z poprzednich miejsc pracy);
- wywiady kwalifikacyjne;
- testy;
- Assessment Center.

---

11. A. Ludwiczynski, *Alokacja zasobów ludzkich w organizacji*, [w:] H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2006, s. 210.



Zakończeniem procesu rekrutacyjno-selekcyjnego jest jednocześnie etapem wprowadzenia pracownika na stanowisko pracy. Pełni on cztery podstawowe funkcje<sup>12</sup>:

- adaptacyjną – polega ona na dążeniu firmy do jak najszybszego wykorzystania w pełni potencjału pracownika na stanowisku pracy;
- organizacyjną – zapoznanie pracownika ze strukturą organizacyjną firmy, zakresem jego zadań czy odpowiedzialności na stanowisku pracy, procedurami i regulaminami obowiązującymi w firmie czy schematem obiegu dokumentów;
- motywacyjną – zapoznanie pracownika ze środowiskiem pracy, co ma na celu jego szybsze zaangażowanie w proces pracy i pozytywne postrzeganie firmy jako obecnego pracodawcy;
- społeczną – zapoznanie pracownika z jego współpracownikami czy zasadami kultury organizacyjnej panującej w firmie.

Szczególnie ważnym elementem wprowadzenia pracownika jest zapoznanie go z jego stanowiskiem pracy. Dotyczy to w szczególności:

- zapoznania ze specyfiką komórki tj. jej celami działania, zadaniami, strukturą czy panującymi zwyczajami;
- zapoznania z umiejscowieniem komórki w strukturze firmy i pionu;
- zapoznania z kartą opisu stanowiska tj. uprawnieniami i odpowiedzialnością pracownika czy zadaniami przewidzianymi do realizacji;
- określenia zasad obiegu informacji czy korespondencji zewnętrznej i wewnętrznej;
- prezentacji technicznej strony pracy na stanowisku.

Należy pamiętać, iż adaptacja pracownika w nowym miejscu pracy jest procesem złożonym i wielowymiarowym. Często firmy nie podejmują żadnych działań adaptacyjnych w stosunku do nowego pracownika, licząc na to, iż prędzej czy później sam zaklimatyzuje się w firmie. W takim przypadku mamy do czynienia z adaptacją spontaniczną, w której pracownik samodzielnie zdobywa informacje o swoim nowym środowisku pracy. W takim momencie pojawia się prawdopodobieństwo uzyskania przez pracownika błędnego obrazu sytuacji, na skutek uzyskania niepeł-

---

12. T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, Warszawa 2010, s. 145.

nych czy nieprawdziwych informacji, co w skrajnym przypadku może prowadzić do odejścia pracownika z organizacji.

Natomiast, jeśli firma w sposób świadomy zarządza procesem adaptacji pracowniczej w celu zminimalizowania ryzyka niezaadoptowania się pracownika – mamy wtedy do czynienia z procesem adaptacji kierowanej. W przypadku takich działań, adaptacja zorganizowana jest prowadzona z reguły przez: bezpośredniego przełożonego pracownika czy opiekuna z działu personalnego. Podstawowymi narzędziami wprowadzającymi pracownika na stanowisko pracy i do firmy są przede wszystkim: broszury, informacje w internecie czy na płytach cd, spotkania inauguracyjne (ich celem jest przekazanie informacji o misji, strategii historii kierunków rozwoju firmy), szkolenia wstępne (ich celem jest zapoznanie z przepisami prawa pracy, bhp, szkolenia wprowadzające na stanowisko pracy, wyjazdy integracyjne.

## Podsumowanie

Prawidłowe przeprowadzenie procesu rekrutacyjno-selekcyjnego jest niezmiernie ważnym elementem procesu zarządzania zasobami ludzkimi, decydującym o jakości potencjału personelu w organizacji, a tym samym o uzyskaniu przez przedsiębiorstwo przewagi konkurencyjnej na rynku. Jest to istotne szczególnie wtedy, gdy organizacja wdraża strategiczne zarządzanie potencjałem ludzkim, w której to czynnik ludzki jest tym elementem, który decyduje o przyszłym rozwoju firmy. Skuteczność procesu rekrutacyjno-selekcyjnego warunkuje oczywiście także przeprowadzenie planowania potrzeb personalnych i późniejsza adaptacja społeczno-zawodowa pracownika.

## Streszczenie

### **Specyfika i uwarunkowania procesu rekrutacyjno-selekcyjnego we współczesnej organizacji**

Celem artykułu jest zarysowanie podstawowych aspektów procesu rekrutacyjno-selekcyjnego w organizacji, pod kątem pozyskania pracowników o odpowiednich kompetencjach. Realizacja takiego zadania jest jednym z podstawowych warunków, mających zapewnić przedsiębiorstwu zdobycie przewagi konkurencyjnej na rynku. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, kiedy organizacja wdraża strategiczne

zarządzanie zasobami ludzkimi, w którym czynnik ludzki jest traktowany jako podstawowy zasób organizacji.

**Słowa kluczowe:** rekrutacja, selekcja, zarządzanie zasobami ludzkimi

## Summary

### **The nature and conditions of recruitment and selection process in a modern organization**

The aim of this article is to outline the basic aspects of the process of recruitment and selection in the organization, in terms of acquiring employees with the right competencies. Implementation of such a task is one of the basic conditions to ensure the company gain a competitive advantage in the market. This is particularly important at a time when the organization implements strategic human resource management, in which the human factor is considered as a key resource organization.

**Keywords:** recruitment, selection, human resources management

## Bibliografia

- Baruk A.I., *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Warszawa 2006.
- Kawka, T. Listwan, *Dobór pracowników*, [w:] T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*, Warszawa 2010.
- Król H., *Podstawy koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2006.
- Listwan T. (red.), *Słownik zarządzania kadrami*, Warszawa 2005.
- Ludwiczynski A., *Alokacja zasobów ludzkich w organizacji*, [w:] H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2006.
- Nowak M., *Controlling personalny w przedsiębiorstwie*, Kraków 2008.
- Pocztownski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2007.
- Suchar M., *Rekrutacja i selekcja personelu*, Warszawa 2003.



# Systemowe ujmowanie relacji: kultura - społeczeństwo - jednostka

*Zenon Ślusarczyk<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Rozpatrując relacje: społeczeństwo – kultura – jednostka, należy uwzględnić twierdzenia antropologii i socjologii, które uzyskały rangę podstawy każdej nauki społecznej, zwłaszcza teorii kultury i etyki. Ich rangę uzasadnia się m.in. tym, że aby zrozumieć sens rozwoju i działania człowieka, należy przekraczać linie oddzielające nie tylko epoki historyczne, ale także wąskie, specjalistyczne pojęcie kultury i etyki prezentowane przez część nauk humanistycznych. Antropologicznie, szerokie ujmowanie człowieka w jego uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i ogólnie – kulturowych pozwala na obserwację zjawisk, które istnieją od wieków w naturze, ale których do pewnego momentu nie dostrzegano lub nie kojarzono ze współczesnymi problemami społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi. Badania antropologiczne dowodzą, że ludzie nie zawsze poznają świat, kulturę, moralność ze wspólnej dla całej ludzkości perspektywy i przymierzają swoje wnioski do sumy doświadczeń wspólnej wszystkim ludziom. Można wysnuć z powyższego wniosek, że tak jak nie ma jednolitej ludzkości, tak nie ma o niej jednolitej wiedzy akceptowanej przez wszystkich.

Z tych też racji nieeuropejskie kultury były długo traktowane jako mniej „doskonałe”, „niedorozwinięte”; ich „dojrzałość” mierzono stopniem ich zgodności z aktualnym wzorcem europejskim. Poglądy tego typu bytują jeszcze w świadomości sporej części m.in. Polaków. Tym bardziej zaskakującym dla nich może być fakt, znany nielicznym, że to właśnie polski antropolog B. Malinowski był jednym z badaczy, którzy podważyli „wyższość” kultury europejskiej i zbudowali ramy dla nowego sposobu myślenia o wielkości cywilizacji i kultur. Na podstawie konkretnych badań sformułowano wniosek, że każdy system kulturowy jest równie „doskonały” w tym sensie, że stanowi historycznie ukształtowany, specyficzny i odpowiadający szczególnym warunkom i potrzebom przystosowania się danego

---

1. Dr hab. Zenon Ślusarczyk, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Siedlcach.

społeczeństwa (grupy etnicznej) do warunków jego bytu, gospodarowania i stosunków społecznych. Każdy system kulturowy jest oparty na systematyzacji tej sumy doświadczeń, którą jakieś społeczeństwo zdobyło w toku swych dziejów i utrwaliło w swej kulturalnej tradycji. Pewną rolę odegrała tu względnie długotrwała izolacja kontynentów i stref geograficznych w przeszłości, co powodowało, że kultury miejscowe rozwijały się w znacznym stopniu samodzielnie, nie wywierając na siebie nawzajem istotniejszego wpływu. Choć i ta teza ma względną wartość oceniającą, jak to się stwierdza w wielu nowszych badaniach.

Normy stanowią rezultat jawnych lub skrytych wysiłków danych grup, zmierzających do wprowadzenia porządku i zapewnienia przewidywalności zachowań w określonych sytuacjach poprzez: 1) tworzenie pozycji (uczestników, członków) w grupie, w społeczeństwie; 2) określenie sposobów zajmowania lub opuszczania wyznaczonych pozycji; 3) określenie działań, których wymaga się od ludzi zajmujących określone pozycje; 4) wykazanie, które rezultaty zajmowania określonych pozycji są oczekiwane, dozwolone bądź zakazane. Inaczej mówiąc, wszystkie normy zawierają pewne zalecenia, które nakazują, zakazują lub pozwalają podejmować pewne działania i, co więcej, podporządkowanie się tym zaleceniom jest przedmiotem uważnej obserwacji grupy oraz może zostać wymuszone. Nakazy i zakazy mają przy tym charakter różnorodny. Istnieją więc nakazy i zakazy o charakterze prawnym, obyczajowym, moralnym oraz mniej ważne, ale posiadające dla kultury osobistej człowieka istotne znaczenie, jak reguły i wzory dobrego zachowania się, taktu, grzeczności itp. W zależności od roli społecznej i zawodowej jaką ludzie odgrywają, mogą również wchodzić w grę przepisy partykularne, a więc przepisy etyki profesjonalnej, statutów i regulaminów stowarzyszeń i przedsiębiorstw, normy związane z przynależnością do danej grupy społecznej czy wyznaniowej itp. Często ta sama sytuacja społeczna jest przedmiotem reglamentacji różnorodnych jej form i podmiotów jednocześnie. Zdarza się i tak (i to stosunkowo często), że owe rozmaite normy kontroli społecznej nie oddziałują na jednostki i grupy jednokierunkowe, zawsze w sposób pozytywny, lecz pozostają w stosunku do siebie w sprzeczności bądź w konflikcie. Różne formy kontroli społecznej stanowią jeden z elementów więzi społecznej. Tak więc wyrazem owej więzi są właśnie normy,

a także oceny, wzory postępowania oraz reakcje grupy, spowodowane przekroczeniem lub respektowaniem norm. Reakcje te określane bywają mianem sankcji<sup>2</sup>.

Reasumując, normy stanowią imperatywny składnik wszystkich systemów społecznej kontroli, a więc występują jako nakazy bądź zakazy. Nakazy i zakazy stanowią istotną treść systemów prawnych, moralnych, obyczajowych i organizacyjnych. Normy są wyrażane najczęściej przy użyciu zwrotu „powinien”, „dobrze jest... dokonać tego lub owego”. Występują też normy bez użycia tych wyrażeń, a także z użyciem wyrażeń specyficznych dla etyki. Normy wszelkiego typu można poddawać różnego rodzaju klasyfikacjom. Mogą występować w formie kategorycznej i hipotetycznej. W formie kategorycznej nakaz lub rozkaz podawany jest bez żadnych uzasadnień, a w szczególności bez uwzględnienia celu, którego realizacji ma służyć zachowanie się zgodne z normą. W formie hipotetycznej zachowanie zgodne z normą motywowane bywa akceptacją określonego celu, np. „jeśli chcesz cieszyć się szacunkiem społecznym, powinieneś żyć uczciwie”. Występowanie w określonym systemie kontroli społecznej jednego czy drugiego typu norm, lub obu w różnych wariantach i aspektach, zależy od charakteru danego systemu, rodzaju regulacji zachowań społecznych. Dotyczy to m.in. kultury i etyki zawodu.

Tak więc, nakazy i zakazy mogą być formułowane w sposób bezwzględny, nie dopuszczający wyjątków oraz mogą mieć formę zaleceń rozstrzygania konfliktu, norm. Norma zalecająca prawdopodobność w formie bezwzględnej brzmiałaby, np.: „powinieneś mówić zawsze prawdę, tylko prawdę i całą prawdę”. W drugiej postaci norma ta brzmiałaby: „powinieneś mówić prawdę, chyba żeby zaszła sytuacja, w której prawda jest gorsza od fałszu”. Sposób formułowania norm bezwzględnie lub dopuszczający wyjątki zależy od charakteru określonej moralności lub też normatywnego systemu etycznego. W moralności tradycyjnej, opierającej się przede

---

2. Por. M. Bates, *Człowiek i jego środowisko*, Warszawa 1967, s. 18 i n.; A. Kłosowska, *Społeczne ramy kultury*, W-wa 1981, s. 26-35, 41-52; P. Boski, M. Jarymowicz, H. Malewska-Peyre, *Tożsamość a odmienność kulturowa*, Warszawa 1992; D. Maison, *Jak powstają stereotypy narodowe*, Warszawa 1994; N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, Poznań 1991; J. H. Turner, *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Poznań 1994; J. Turowski, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Lublin 1994; E. Durkheim, *Zasady metody socjologicznej*, Warszawa 1968; Z. Krawczyk, W. Morawski, *Socjologia. Problemy podstawowe*, Warszawa 1991; W. Szewczyk (red.), *Słownik psychologiczny*, Warszawa 1979, s. 172-173.

wszystkim na autorytecie, normy przybierają charakter bezwzględny, podczas gdy moralność związana z refleksją uzależnia zobowiązanie norm zarówno od ich adresata, jak i od sytuacji, w której ktoś się znalazł.

Następnym elementem składającym się na dany system kultury i moralności są oceny. Oceny występują zazwyczaj w gramatycznej formie zdań, np. „Ten jest dobry”, „a ten nie jest człowiekiem porządnym” itp. A więc oceny mogą dotyczyć człowieka bądź też jego uczynku. Przy czym ocena czynu niejednokrotnie może rzutować na ocenę człowieka działającego. Przedmiot oceny jest kwestią sporną, bowiem zarówno to czy oceniamy człowieka, czy jego czyn, sporne jest na gruncie etyki; czy poddajemy ocenie motyw, intencje, czy skutki działania.

Systemy kulturowe i moralne zawierają wreszcie istotny element zwany wzorcem postępowania. Mogą one być personifikowane, występować jako wzory świętych, bohaterów historycznych, literackich, filmowych itp. Muszą jednak one spełniać warunek zgodności reprezentowanych treści kulturowych i moralnych z normami i ocenami określonego systemu. Wzory osobowe mogą wyrażać jakąś jedną normę, mogą również stanowić ideały przedstawiające określony system norm. W pierwszym przypadku wzory osobowe zazwyczaj w swym przykładzie absolutyzują jakąś zasadę (sprawiedliwość, prawdomówność, poświęcenie itp.), w drugim prezentują zarówno różne zasady, jak i pewien typ postulowanego na gruncie danego systemu stosunku wobec rzeczywistości (np. zasadę nadrzędności interesu prywatnego, wolnego rynku itp.).

Wspomnieliśmy o tym, że w każdym systemie społecznej kontroli występują również sankcje, rozumiane tutaj, jako pewien sposób reagowania grupy społecznej na przekroczenie określonych norm bądź też na ich przestrzeganie. Forma sankcji zależy od rozlicznych czynników, wśród których należy wyróżnić sytuację historyczną danej społeczności, jej strukturę, panujące tam tendencje, moralność itp. Sankcje związane z przekroczeniem norm moralnych mogą występować w różnej postaci i z różną intensywnością. Najbardziej łagodną formą sankcji jest poddanie czyjeś postępowania negatywnej ocenie. Jest to powszechny sposób reagowania otoczenia na czyny sprzeczne z regułami kulturowymi i moralnymi. Ostrzejszą sankcją jest pozbawienie jednostki na jakiś czas pewnych uprawnień, które przysługują w danej grupie wszystkim jej członkom na zasadzie samej przynależności do tej grupy. Następnym rodzajem sankcji jest całkowite ignorowanie jednostki



przez grupę. Najwyższy stopień negatywnych sankcji stanowi wykluczenie jednostki z danej grupy społecznej. Drugą stroną stosowania sankcji przez grupę społeczną jest zestaw pozytywnych reakcji grupy, związanych z zajmowaniem należytej postawy. Wiąże się z tym cały system zachęt, nagród i wyróżnień<sup>3</sup>.

Upraszczając sprawę, można zaryzykować stwierdzenie, że poza moralnością wszelkie inne systemy kontroli dotyczą pewnych aspektów osobowości, stosunków międzyludzkich, wiążą się z pełnieniem określonych ról społecznych. Aprobata lub dezaprobata dotycząca owych aspektów nie przesądza jeszcze o całościowej ocenie jednostki, jej postępowania. Można więc oceniać człowieka z punktu widzenia jego umiejętności zawodowych, że jest dobrym lub złym fachowcem, specjalistą, co nie oznacza, że jest „dobrym” lub „złym” człowiekiem. Można przestrzegać norm prawnych, co jeszcze nie przesądza, że jest się człowiekiem w „pełni porządnym” w innych kategoriach i relacjach z ludźmi. Może zdarzyć się i tak, że ktoś z racji okoliczności bądź sytuacji konfliktowej musi przekroczyć tę czy inną normę prawną czy obyczajową, co nie zawsze musi być podstawą negatywnej jego oceny. Zwłaszcza systemy moralne apelują do jednostki niejako całościowo, właśnie jako do człowieka, a nie np. menedżera, inżyniera, sprzedawcy itp.; oceny moralne nie dotyczą wyłącznie pełnienia pewnych ról społecznych, lecz człowieka jako człowieka. Natomiast normy związane z kulturą pracy, etyką zawodu będą określały treści i strukturę tych ról, choć będą się odwoływać również do norm i ocen kulturowych i moralnych w znaczeniu powyższym<sup>4</sup>.

Tak więc punktem wyjścia rozważań i też zarówno antropologii, jak i socjologii kultury oraz etyki, jest ujmowanie człowieka jako istoty społecznej. To uspołecznienie człowieka nazywane najczęściej socjalizacją, dokonuje się w procesie uczenia się – rozumianego szeroko, jako wychowanie w rodzinie, nauczanie szkolne, zdobywanie doświadczenia praktycznego, uleganie wpływom otoczenia itp., a który to proces można ogólnie nazwać przyswajaniem sobie przez jednostkę kultury

---

3. J. G. Herder, *Mysli o filozofii dziejów*, Warszawa 1962, s. 4-2, 160 i n.; J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970, s. 72 i n.; J. Koziński, *Człowiek wielowymiarowy*, Warszawa 1984; J. Szczepański, *Sprawy ludzkie*, Warszawa 1978; M. Jarymowicz, *Pozaegocentryczna perspektywa widzenia świata i siebie*, Warszawa 1994.

4. Patrz: *Współczesne tendencje w socjologii empirycznej* (red.) K. Erystecki, Warszawa 1990; R. Dubos, *Człowiek – środowisko – adaptacja*, Warszawa 1970.

ludzkiej, w tym również ocen i norm moralnych. Społeczeństwo nie jest czymś, co zostało narzucone jednostce wbrew jej woli, stanowi ono jej egzystencjalny wymiar, w którym człowiek żyje i dojrzewa, podlega oddziaływaniom różnych środowisk, głównie rodziny i innych grup społecznych i zawodowych. To oddziaływanie nie ogranicza się tylko do nich, jednostka w dużym stopniu autonomicznie określa swoje wybory i zachowania społeczne. Zaznaczmy i to, że życie społeczne nie jest doświadczeniem podobnie przeżywanym przez wszystkich ludzi. Ludzie różnią się intelektem i zdolnością krytycznego myślenia. Jednakże społeczeństwo, konkretne grupy i instytucje (organizacje) występujące w jego strukturze, zapewniają ludziom zaspokojenie ich potrzeb elementarnych, takich jak wyżywienie, schronienie i bezpieczeństwo, ale także wiedzę i umiejętności, które są konieczne dla odpowiedniego – w danych warunkach i czasie – postępowania i działania. Z drugiej strony, społeczeństwo, jego struktury, nieustannie, przez całe życie człowieka, sprawują nad nim określoną władzę i kontrolę (nie tylko państwową, prawną i organizacyjną), wpływając zasadniczo na stopień jego adaptacji, miejsce i rolę w podziale pracy, na karierę zawodową i sukcesy w życiu osobistym<sup>5</sup>.

Kolejną tezę wyjściową antropologii i socjologii kultury, a także etyki, ważną dla wyjaśnienia stosunku: społeczeństwo – jednostka – kultura jest teza, że nie istnieje człowiek w „ogóle”, lecz występuje zawsze w jakimś środowisku (zbiorowości, społeczności), w relacji „do” lub w opozycji „względem czegoś”. Inaczej mówiąc, uważa się, że warunkiem wszelkiego ludzkiego porozumienia jest wspólnota pojęć. Mogą one inaczej brzmieć w odmiennych językach, ale muszą być przetłumaczalne. To z kolei zależy od podobieństwa środowisk, w których ludzie żyją: geograficznych, demograficznych, kulturowych, politycznych itd. Środowiska te i warunki, w których ludzie żyją, pracują, współpracują ze sobą lub rywalizują, tworzą zespół odniesień przesądzających o sposobie poznawania, rozumienia i oceniania świata i ludzi, a który to zespół odniesień z kolei wyraża się w pojęciach przekazywanych przez kulturę i określony system moralny. Krótko mówiąc, życie społeczne i jednostkowe, ich kształtowanie się, wieloaspektowe formy i przejawy,

---

5. Por. R. Linton, *Kulturowe podstawy osobowości*, Warszawa 1975; G. H. Mead, *Umysł, osobowość i społeczeństwo*, Warszawa 1976; J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, t. I i II, Warszawa 1983; P. Znaniecki, *Nauki o kulturze*, Warszawa 1971; Z. Bauman, *Socjologia*, Poznań 1996; R. E. Aronson, *Człowiek istota społeczna*, Warszawa 1978, 1995.

są określane środowiskowo. Nie możemy więc mówić o społeczeństwie w „ogóle”, a tylko o społeczeństwach konkretnych, posiadających swój wymiar przestrzenno-historyczny, w tym i konkretno-kulturowy. Nie oznacza to jednak, że konkretne społeczeństwa są odizolowane od siebie, że nie zachodzą między nimi wzajemne oddziaływania na płaszczyźnie kulturowej, gospodarczej, politycznej i innych, zwłaszcza w obecnej dobie globalizacji. Wszystkie te płaszczyzny tworzyły i tworzą nadal ramy tego, co nazywamy historycznymi, kulturowymi cywilizacjami. To właśnie kolejne epoki w rozwoju ludzkości pozostawiły pewien wspólny materialny i duchowy rezultat, pewien stosunek ludzi do przyrody oraz między jednostkami i strukturami społecznymi, przekazywany następnym pokoleniom, pewną masę sił wytwórczych, kapitałów i wiedzy, a zarazem okoliczności, które z jednej strony są przez nowe pokolenia modyfikowane, ale z drugiej strony przypisują mu one własne warunki życiowe, dążenia i aspiracje, co określa ich rozwój i nadaje im specyficzny charakter stanowiący zarazem kryterium do określenia danego stadium rozwoju cywilizacyjnego.

Mówiąc bardziej „dostępnym” językiem, dziedziczenie społeczne, w tym i kulturowe, odbywa się, jak to już stwierdziliśmy, w procesie socjalizacji jednostek. Człowiek w procesie socjalizacji uczy się komunikacyjnej symboliki, obyczajów i reguł współżycia. Przyjmując ten punkt widzenia, uważa się, że jednostka przyjmuje określone cechy osobowości (w kombinacji dziedzictwa genetycznego i wpływów środowiskowych), głównie przez wychowanie. Efektem tych oddziaływań jest internalizacja (uwewnętrznienie, przyswojenie sobie) przez jednostkę wartości, poglądów, zasad społecznych, motywów działania i wzorców kulturowych, które stają się z czasem swoistym systemem osobowości człowieka. W psychologii nazywa się to interioryzacją, czyli uczynienie czegoś częścią swojego „ja”. Rodzina stanowi pierwszą szkołę społecznego bytowania. Rodzice uczą swe dziecko znaczenia ludzkich słów, określają co wolno, a co jest zakazane, co jest dobre a co złe, jakim być trzeba a jakim nie trzeba. Pouczenia rodziców, zanim będą mogły być skonfrontowane z życiem – już są częścią składową psychiki dziecka, jego nakazem wewnętrznym, swoistym głosem sumienia. Rodzina uczy swoje dzieci słów, którymi będą odąd określały postępowanie własne oraz innych ludzi, na przykład, aby były uczciwe, pracowite itp. Przy czym warto zaznaczyć, że jeśli idzie o to, co jest uczciwością, a co nią nie jest, zgodność poglądów rodziców, a więc i ich od-

działań wychowawczych, jest względna. Podobnie ma się rzecz z pracowitością, lojalnością, wiernością, prawdomównością i wieloma innymi słowami, gdzie ich interpretowanie i formułowane zalecenia są różne w różnych rodzinach.

Rodzina kształtuje psychikę swego dziecka nie tylko drogą werbalną, działa również przykładem. A więc rodzina – to nie tylko pierwsze nakazy i dobre rady, a więc pierwszy klucz do ludzkiego języka, lecz także pierwsza szkoła konfliktów moralnych wówczas, gdy postępowanie rodziców nie zawsze jest zgodne z głoszonymi nakazami i zaleceniami, jak postępować w życiu, w stosunku do innych ludzi.

Z dotychczasowego wywodu na temat socjologii jednostek wynikałoby, że jest to pasmo nakładania się i krzyżowania wpływów różnych środowisk, różnych zbiorowości ludzkich. W tym ciągu oddziaływań środowisk „ginie” jakby autonomia, wola, indywidualność jednostki; a więc to, co jednostka w ramach tych oddziaływań, pomimo nich, lub wbrew nim, może sama wybierać, oceniać, działać itd. – jednym słowem „być sobą”, indywidualnością. Każdy człowiek jest niewątpliwie indywidualnością, ale nie na przekór społeczeństwu, wbrew niemu, lecz właśnie w rezultacie społecznego oddziaływania. Każdy człowiek jest indywidualnością, charakter jego bowiem, postawa, wyobrażenia o świecie, zasady życiowe, którym hołduje i do których się stosuje – wszystko to powstało jako produkt indywidualnego, niepowtarzalnego, w każdym przypadku trochę innego splotu najrozmaitszych społecznych oddziaływań, krzyżowania się wpływów różnych środowisk, różnych wzorów, w różnych proporcjach i natężeniu. Słowem, swą indywidualność, podobnie jak wszystkie inne cechy osobowości, zawdzięcza człowiek społeczeństwu, grupie „traktowanej nie jako odrębny byt”, lecz jako pewną sumę interakcji między jej członkami.

Ktoś jednak, obserwując uważnie życie społeczne, może powiedzieć, że są grupy i jednostki nie „pasujące” do tej interpretacji i schematu myślenia i sądów. Przecież jest sporo nonkonformistów, a więc osób, których zachowania zaprzeczają tezie o decydującym wpływie środowisk na wychowanie człowieka, na jego indywidualność. Odpowiedź na taką wątpliwość może będzie trochę przewrotna, ale w dużym stopniu prawdziwa. Otóż, jeśli chodzi o tak zwanych nonkonformistów – a z reguły dotyczy to ludzi młodych (pomijamy bowiem ludzi „zdeklasowanych” i psychicznie ułomnych) – to jest to swoista demonstracja odrzucenia przyjętych w społeczeństwie wzorów postępowania i zachowania. Przewrotność zjawiska non-

konformizmu tkwi w tym, że ci nonkonformiści są z reguły superkonformistami wobec własnych grup odniesienia, które właśnie demonstrują „filozofię negacji” wzorów i zachowań proponowanych przez „stare”, „zacfane” itp. społeczeństwo. Jest to jednak zjawisko dość złożone, albowiem swoista postawa nonkonformistyczna wobec zastanych poglądów, rozwiązań społecznych, technicznych itp. może być inspiracją do pozytywnych innowacji w różnych dziedzinach życia społecznego, wynalazczości technicznej, organizacyjnej, twórczości artystycznej itp. Inaczej mówiąc, bez pewnej „niezależności”, „nonkonformizmu” jednostek w danym przedziale czasowym i kulturowym nie byłoby postępu. Jeśli z tej perspektywy ując opozycję: indywidualność czy indywidualista w wymiarze jednostkowym, wiele racji przemawia na rzecz indywidualności, która nawet w odbiorze potocznym brzmi bardziej pozytywnie. W sensie definicyjnym być indywidualistą i indywidualnością, to nie to samo. Albowiem być indywidualnością znaczy nie drwić sobie z akceptowanych wokół wartości i norm, ale także nie ulegać im niewolniczo i beźmyślnie.

Jak potwierdzają to liczne badania, szablonami kontrolnymi, które przykładamy do naszych działań, są zawsze w ostatecznym rachunku opinie innych ludzi. Ci inni ludzie też nie są abstrakcyjni, to nie są ludzie „w ogóle”, albowiem różni ludzie mają na te same sprawy różne poglądy; co jedni uważają za jak najbardziej poprawne, to dla drugich jest znamieniem nienormalności. Tak więc, ci inni ludzie są zawsze konkretni, określani. Gdy troszczymy się o wartość naszego postępowania, idzie nam zawsze o określonych ludzi. Chodzi nam w tym wypadku głównie o tych, których najczęściej łączymy ze sobą samym w jednym słowie „my”. Innymi słowy o tych, do których w naszym poczuciu należymy. Jednostka jest członkiem paru takich grup i organizacji. Jakimi drogami i sposobami fakt przynależności do określonej grupy wywiera wpływ na postępowanie człowieka? Grupa określa środki, którymi powinni posługiwać się jej członkowie w dążeniu do celu. Mogą one być jednakże dla wszystkich członków grupy lub zróżnicowane odpowiednio do wewnątrzgrupowego podziału pracy czy funkcji. Grupa określa normy postępowania swych członków, czyli granice, w których to postępowanie jest przez grupę akceptowane, a poza którymi stanowi już przedmiot potępienia. Powtórzmy – grupa to nie abstrakcja, to jej członkowie w różnych relacjach wzajemnych.

Cele, środki i normy składają się łącznie na wzór postępowania, który obowiązuje członków grupy. Czasami taki wzór postępowania przybiera kształt „wzoru

osobowego”. Dzieje się tak, kiedy istnieje jakiś jeden określony człowiek, którego zachowanie członkowie grupy powinni naśladować. Może być nim ktoś spoza grupy – aktor, sportowiec, piosenkarz itp. Może też nim być ktoś z grupy – zwykle jej przywódca, ten, który najlepiej realizuje przyjęte cele, najpełniej stosuje prowadzące do nich środki i najwierniej mieści się w normach postępowania. Grupa kontroluje, czy członkowie stosują się do jej nakazów, i w wyniku kontroli ocenia ich prawomysłność. W grupach nieformalnych kontrola odbywa się nieustannie, na bieżąco, bez specjalnych komisji i przepisów proceduralnych; po prostu członkowie takich grup spędzają razem sporą część czasu, znają się nawzajem, kontrolują wymieniają myśli, obserwują się wzajemnie – i nieustannie modyfikują wzajemne opinie. Tak więc, członek grupy jest zawsze pod kontrolą, musi niejako stale „odnawiać” swe prawa członkostwa. Dotyczy to również grup nieformalnych funkcjonujących wewnątrz organizacji (przedsiębiorstw). W tym miejscu stwierdzimy tylko tyle, że grupy różnią się od siebie przede wszystkim tym, w którym kierunku kształtują psychikę i charakter osobników pozostających pod ich wpływem. Ale grupy różnią się też sposobem wpływania na swych członków, a sposób ten zależy od różnych cech grupy, które łącznie klasyfikujemy jako charakterystyki jej struktury. Pisze o tym J. Szczepański i Z. Bauman<sup>6</sup>.

Ten, z konieczności nie pełny opis socjologii jednostek, ich przynależności do różnych środowisk i grup wychowujących, normujących i oceniających ich postępowanie oraz zachowania, a także wielość ról każdej jednostki, różny charakter jej pozycji i stosunków określonych przez jej równoczesną przynależność do odmiennych grup oraz kręgów, uzasadnia przyjęcie interakcjonistycznej koncepcji społeczeństwa.

## Interakcje społeczne

Życie społeczne można też rozpatrywać jako ciągły szereg sytuacji, w których ludzie się spotykają, oddziałują na siebie, komunikują sobie coś, żądają od siebie czegoś, starają się wywrzeć jakiś wpływ na postępowanie innych, uzyskać coś od nich.

---

6. Patrz: J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii...*; Z. Bauman, *Socjologia...*; patrz także: *Filozofia i socjologia XX wieku* (red.) B. Baczeko, Warszawa 1965; B. Suchodolski, *Problemy wychowania w cywilizacji nowoczesnej*, Warszawa 1974; E. Mokrzycki, *Założenia socjologii humanistycznej*, Warszawa 1970.

Najważniejsze zatem w życiu społecznym jest to, co dzieje się między ludźmi, to co ich łączy w spójne zbiorowości. Jednostka zostaje najpierw ukształtowana przez społeczeństwo, ono też niezależnie od indywidualnych możliwości, atutów intelektualnych i innych czynników, wyznacza ramy indywidualnego wpływu na układ stosunków społecznych i gospodarczych, na wzory zachowań itd. Przy czym należy pamiętać (co wynika z rozpatrywanych relacji), że nie tylko jednostki są elementami składowymi społeczeństwa. Są nimi także wytwory kultury i etyki.

Reasumując, stwierdzmy, że stosunki między jednostkami i grupami społecznymi oraz społeczeństwem mają charakter wielostronnego oddziaływania. Z jednej strony jednostka, internalizując wytworzone w społeczeństwie wartości, wzory działania i zachowania się, staje się człowiekiem. Jednak z drugiej strony, społecznie ukształtowana osobowość jednostki, zinternalizowane przez nią wartości, podjęte przez nią działania wpływają zwrótnie na kształt życia zbiorowego. Każda zbiorowość i grupa społeczna prowadzi określoną działalność edukacyjną, (socjalizującą) przygotowującą jednostki do zadań, które przed nimi stawia, stara się kształtować osobowość jednostek stosownie do różnie rozumianych potrzeb i interesów.

W naturze ludzkiej znajdują się zarówno pewne trwałe właściwości biologiczne (genetyczne), jak też będące już wytworem rozwoju społecznego, pewne trwałe cechy psychiczne oraz formy interakcji i uczestnictwa w życiu zbiorowości oraz grup. I wreszcie takie cechy, które są wytworem kolejnych etapów rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturowego różnych grup etnicznych, narodów oraz cywilizacji. Oryginalność, niepowtarzalność i nieporównywalność jednostek są cechami, które możemy rozpoznać w całokształcie ich działania w różnych sferach życia zbiorowego, zwłaszcza w środowisku pracy. Zróżnicowanie cech jednostkowych możemy uchwycić przez jakieś porównanie działań konkretnej osoby z podobnymi działaniami i zachowaniami innych osób w tej samej sferze aktywności. Akcentując relacje – jednostka – grupa – społeczeństwo nie pomniejszamy przez to roli indywidualnej subiektywności (podmiotowości) ludzi, ich świadomych wyborów i samotworzenia osobowości. Kształtująca się w tych relacjach podmiotowość jednostki odgrywa nader ważką rolę w rozwoju jej osobowości, a zwłaszcza w wyborze hierarchii wartości, postaw wobec pracy, norm moralnych i – szerzej – wobec problemów społecznych, a także w świadomym ustalaniu swych celów życiowych i zawodowych, aspiracji i pojmowaniu sensu życia. Subiektywność odgrywa więc

istotną rolę w wyborze tego, co jednostka przyjmuje i interioryzuje z zewnątrz, co eksterioryzuje na zewnątrz, tworząc określone wartości materialne i kulturowe. Odgrywa też ona – wraz z rozwojem osobniczym jednostki – coraz większą rolę w samopoznaniu i ocenie siebie jako odrębnej indywidualności. A także w poznaniu swych często ukrytych dążeń, aspiracji i interesów, mających z pewnością swe obiektywne odniesienia i uwarunkowania społeczno-kulturowe, lecz zinterioryzowane przez daną jednostkę. A więc należy uwzględnić we wspomnianych relacjach i zwrotne oddziaływanie podmiotowości jednostki na kształt jej otoczenia, grupy społecznej, stosunków międzyludzkich, kultury. To społecznie ukształtowane, zorganizowane grupy społeczne (organizacje), powiązane określonymi więziami i interesami kształtującymi ich postawy oraz dążenia konkretne jednostki tworzą świat społeczny, dziedziczą dorobek materialny i duchowy poprzednich pokoleń, ale i to, co je ogranicza i warunkuje, tworzą świat nowy. Przez subiektywność rozumiemy, że człowiek i tylko człowiek jest podmiotem swych działań. Uznanie roli subiektywności ludzkiej jest też nieodzownym warunkiem uznania prawomocności i możliwości jakiegokolwiek działalności wychowawczej (uczenia się) oraz moralnej i prawnej odpowiedzialności jednostki.

Jednostka nie jest w normalnych warunkach pozbawiana przez zbiorowość i grupy, do których należy, swej osobniczej podmiotowości. Nie można społeczeństwu przypisać odrębnego od jednostek, samodzielnego bytu. Społeczeństwo to historycznie ukształtowane formy współdziałania i wzajemnej komunikacji ludzi, formy interakcji i więzi między jednostkami. Jednostka ludzka nie jest więc bez reszty zależna w swym istnieniu i działaniu od innych i od społeczeństwa, lecz stanowi pewną autonomiczną całość, autonomiczny podmiot swych działań. Jednostka nie musi automatycznie przyjmować wszystkich wzorców działania i wartości z zewnątrz. Zazwyczaj przyjmuje je selektywnie, niekiedy na skutek świadomego namysłu i wyboru. Tym bardziej inspirują one życie jednostki, w im większym stopniu są uważane za swoje i jako takie przyswajane. Co więcej, dojrzała jednostka o bogatej osobowości stara się wyrobić sobie samodzielny osąd o wartości tego, co zamierza zinternalizować, i w tym sensie jest ona jednostką w większym stopniu autonomiczną niż inne. Taka jednostka stawia przed sobą coraz trudniejsze, wymagające więcej wysiłku, wiedzy i inwencji zadania, których realizacja dynamizuje rozwój jego osobowości, doskonali talenty i umiejętności, czyni jego



działania bardziej efektywnymi i sensownymi. W tym większym stopniu ponosi ona odpowiedzialność za to, kim jest i jaką jest. A więc nie chodzi o przerzucanie zadania rozwoju osobowości z jednostki na społeczeństwo. Potencjał społecznienia może tkwić w jednostkach, ale dopełnia się tylko między nimi. Jakby rzecz nie ujmować, charakter człowieka i jego doświadczenie istnieją jedynie we wzajemnych relacjach międzyludzkich i poprzez nie<sup>7</sup>.

Kulturowe komponenty osobowości (obok komponentów psychologicznych i społecznych) to trwałe stany świadomości i trwałe dyspozycje przejęte przez jednostkę i utrwalone w procesie akulturacji. W myśl przekonania podzielanego przez wielu psychologów i socjologów, współtworzą one osobowość, czyli niekoniecznie spójny i harmonijny, ale całkowity układ. Komponenty owe, uporządkowane w formie określonej struktury świadomości, mogą być pojmowane jako przesłanki ludzkiego działania i rozumienia siebie samego oraz otaczającego świata. One też przyczyniają się do ujawnienia indywidualnych (subiektywnych), lecz społecznie uwarunkowanych, aspiracji, motywów, preferencji i dążeń, w których odzwierciedlają się hierarchie wartości i elementy wzorów, integrujące się w kategorii stylów życia.

Świat współczesny charakteryzuje pośpieszne tempo przemian gospodarczych, technicznych i kulturowych, zmieniających radykalnie warunki życia i zachowania człowieka. W świecie tym nie sposób zrozumieć egzystencje konkretnych jednostek ludzkich przez samo odwoływanie się do ich wewnętrznych (naturalnych, psychofizycznych) właściwości. Należy badać jej „zewnątrzne” uwarunkowania związane z zinternalizowaniem przez jednostkę społecznie i kulturowo wypracowanych sposobów działania z rozwojem stosunków społecznych, w których ona uczestniczy, z podejmowanymi przez nią zadaniami i formami aktywności gospodarczej, społecznej i kreatywnej. W tym też sensie jest jednostka „istotą społeczną”. Ponadto współczesny człowiek ma do czynienia z ogromną ilością różnorodnej informacji przekazywanej za pośrednictwem mediów. Docierające do nas informacje poddajemy takim lub innym ocenom, przyjmujemy wobec nich

---

7. Por. E. Hałas, *Społeczny kontekst znaczeń w teorii symbolicznego interakcjonizmu*, Lublin 1987; J. Krzemiński, *Symboliczny interakcjonizm i socjologia*; tamże: *co się dzieje między ludźmi?* Warszawa 1992, s. 199-207.

różne postawy, przy czym mogą to być postawy bierne lub czynne, pozytywne lub negatywne. Ocen tych dokonujemy mniej lub bardziej świadomie, w ten czy inny sposób ustosunkowujemy się do tego wszystkiego, co do nas dociera o sprawach nam bliższych i dalszych, prywatnych lub publicznych. Nasz stosunek bierny lub czynny do tej lub innej informacji ujawnia się najczęściej w oparciu o posiadaną wiedzę. Im mniejszym zasobem wiedzy człowiek dysponuje, tym częściej jego reakcja bywa bardziej obojętna lub irracjonalna. Kolejnym „drogowskazem” przy ustalaniu naszych ocen dotyczących różnych aspektów życia społecznego, zawodowego, prywatnego posługujemy się najczęściej powszechnie uznanymi wartościami i sądami. Ludziom, ich działaniom i zachowaniom, instytucjom i organizacjom przypisujemy cechy, wartości i oceny „dobre” lub „złe”, „neutralne” lub „interesowne” bądź „niesprawiedliwe”. Jednym przypisujemy większe znaczenie, innym natomiast mniejsze. Posługujemy się takim lub innym systemem ocen społecznych i moralnych. Niekiedy poszczególnym sprawom przypisujemy szczególne znaczenie. Przy ocenie reakcji ludzi na napływające informacje, na obcowanie z innymi, na funkcjonujące w społeczeństwie wartości, normy i wzory, nie można zatem pomijać takich czynników jak: potrzeby, emocje i motywy.

## Podsumowanie

Zaprezentowane tutaj relacje: kultura – etyka – społeczeństwo – jednostka, można nazwać modelowymi czy tradycyjnymi. Współcześnie, w dobie globalizacji, dominującej roli mediów w nazwanych relacjach, model ten ulega zmianom. Postępujący proces globalizacji bez wątpienia wymaga nowej interpretacji i uzasadnień dawnych teorii dotyczących omawianej relacji. Obserwuje się (i ocenia), że następuje szybkie „oddalenie” się ludzi od obowiązujących niedawno wzorów kulturowych i etycznych, rozluźnienie więzi społecznych, atomizację jednostek, wzrost egoizmu i zanikanie szacunku dla innych ludzi. W danej sytuacji zwraca się uwagę na wzrost odpowiedzialności menedżerów (zwłaszcza wielkich międzynarodowych korporacji) za skutki wąsko pragmatycznego działania, w tym głównie uwzględnianie danej osobowości, praw osobistych, godności itd. zatrudnionych.

## Streszczenie

### **Specyfika i uwarunkowania procesu rekrutacyjno-selekcyjnego we współczesnej organizacji**

W opracowaniu Autor dokonał analizy relacji: kultura – społeczeństwo – jednostka. Omówił tradycyjne systemy kulturowe i moralne, które jako wzorce postępowania determinują postępowanie jednostek, ale i całych społeczeństw. Wskazał na występujące, szybkie „oddalanie” się ludzi od obowiązujących niedawno wzorów kulturowych i etycznych, rozluźnienie więzi społecznych, atomizację jednostek, wzrost egoizmu i zanikanie szacunku dla innych ludzi. Zwrócił uwagę na wzrost odpowiedzialności menedżerów (zwłaszcza wielkich międzynarodowych korporacji) za skutki wąsko pragmatycznego działania, w tym głównie uwzględnianie danej osobowości, praw osobistych, godności zatrudnionych.

**Słowa kluczowe:** kultura, społeczeństwo, jednostka, relacje

## Summary

### **Recognition system of relations: culture – society – individual**

The study author analyzed the relationship: culture – society – the unit. He discussed the traditional cultural and moral systems, which, as role models determine the behavior of individuals, but entire societies. He pointed to the present, quick “fade” the people of the recently existing cultural and ethical patterns, loosening of social ties, atomization units, an increase of selfishness and the loss of respect for other people. He pointed out the increased responsibility of managers (especially large multinational corporations) for the consequences of narrowly pragmatic action, mainly taking into account the personality, personal rights, the dignity of workers.

**Keywords:** culture, society, body, relationships

## Bibliografia

- Aronson E., *Człowiek istota społeczna*, Warszawa 1978 (1995).
- Bates M., *Człowiek i jego środowisko*, Warszawa 1967.
- Bauman Z., *Socjologia*, Poznań 1996.
- Boska P., Jarymowicz M., Malewska-Peyre H., *Tożsamość a odmienność kulturowa*, Warszawa 1992.
- Goodman N., *Wstęp do socjologii*, Poznań 1991.

- Herder J., G., *Mysli o filozofii dziejów*, Warszawa 1962.
- Jarymowicz M., *Pozaegocentryczna perspektywa widzenia świata i siebie*, Warszawa 1994.
- Maisson D., *Jak powstają stereotypy narodowe*, Warszawa 1994.
- Mokrzycki E., *Założenia socjologii humanistycznej*, Warszawa 1970.
- Szczepański J., *Sprawy ludzkie*, Warszawa 1978.
- Turner J. H., *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Poznań 1994.
- Turowski I., *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Lublin 1994.
- Znaniecki P., *Nauki o kulturze*, Warszawa 1971.

# Struktura zarządzania kryzysowego w strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Jaśle

Robert Zawisza<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Według zapisu zawartego w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego: *jednym z wyzwań dla państwa jest zdecydowane poszukiwanie nowych rozwiązań celem sprawniejszej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, w tym obrony cywilnej*<sup>2</sup>. Przejawem tego jest właśnie: *budowa systemu zarządzania kryzysowego, która wymaga współpracy administracji publicznej wszystkich szczebli oraz podmiotów spoza tego obszaru. Funkcjonowanie systemu musi mieć silne podstawy prawne. Jedną z nich jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która stanowi zasadniczy krok w kierunku wprowadzenia w kraju systemowych rozwiązań w obszarze zarządzania kryzysowego*<sup>3</sup>. Działania podejmowane przez zarządzanie kryzysowe są odpowiedzią na liczne zagrożenia, począwszy od naturalnych do militarnych, a według wielu ekspertów są one także:

- integralną częścią systemu bezpieczeństwa narodowego;
- działaniem mającym na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowych, a w wypadku ich zaistnienia przejęcie kontroli i przywracanie stanu normalnego oraz jego utrzymanie;
- działaniami celowymi i często w stanie ryzyka<sup>4</sup>.

Literatura przedmiotu określa zarządzanie kryzysowe na różne sposoby, między innymi jest to:

- 
1. Mgr Robert Zawisza, politolog, inspektor w Wydziale ds. Koordynacji Działań Powiatowych Służb, Inspekcji i Straży Starostwa Powiatowego w Jaśle.
  2. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, punkt 111 <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/1144,dok.html>, pobrano 12.02.2014 r.
  3. Tamże.
  4. Por. J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 33.

- zespół przedsięwzięć organizacyjnych, logistycznych i finansowych, których celem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, utrzymanie ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawne reagowanie oraz likwidacje skutków zaistniałej sytuacji<sup>5</sup>;
- reagowanie na nadciągający lub trwający kryzys i usuwanie jego skutków w cyklu zdarzeń i czynności, od przewidywania i planowania antykryzysowego wraz z reagowaniem na codzienne zdarzenia, aż po zakończenie odbudowy ze zniszczeń (przygotowanie, reagowanie, odbudowa)<sup>6</sup>;
- całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi sytuacjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska<sup>7</sup>;
- proces decyzyjny zmierzający do wyboru racjonalnej strategii przeciwdziałania realnym i/lub potencjalnym sytuacjom kryzysowym; sposób zarządzania specyficznymi zasobami systemu zapewniający powrót do stanu normalnego ze stanu kryzysu lub utrzymania tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej<sup>8</sup>;
- proces kierowania w państwie mający na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w wypadku jej zaistnienia – zwrócenie kierunku rozwoju nagłych i niebezpiecznych wydarzeń, zagrażających żywotnym interesom społeczeństwa<sup>9</sup>;
- całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowanych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym,

---

5. D. Ladak, T. Pilch (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 1999, s. 72.

6. J. Pawłowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 166.

7. K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29.

8. P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2001, s. 32.

9. R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 39.

*niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury; przygotowania systemu reagowania, a w razie wystąpienia zagrożeń kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu (reagowanie) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy struktur społecznych po katastrofie<sup>10</sup>.*

Wszelkiego rodzaju zagrożenia, pojawiające się w naszym bliższym lub dalszym otoczeniu, czy to na skutek zjawisk naturalnych lub czynników technicznych, w coraz większym stopniu stają się obiektem oddziaływania na nie wyznaczonych do tego celu organów, służb, inspekcji, straży i innych organizacji. Rozmiar i liczba takich sytuacji kryzysowych oraz ilość podmiotów działających na płaszczyźnie zarządzania kryzysowego stwarza potrzebę, a wręcz konieczność ich zorganizowanego działania. Z jednej strony, pozwalając zapobiegać niesprzyjającym zjawiskom, a z drugiej – dając możliwość sprawnego i skutecznego reagowania na nie, zapewniając tym samym bezpieczeństwo ludności w jak największym stopniu. W niniejszym artykule postaram się przedstawić strukturę zarządzania kryzysowego, jego elementy, organizację i funkcjonowanie na szczeblu powiatowym, na przykładzie powiatu jasielskiego.

## Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego – struktura

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK) w Jaśle zostało utworzone zarządzeniem Starosty Jasielskiego nr 58/07 z dnia 11 października 2007 roku w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i utworzenia Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle, na podstawie art. 17 ust. 4 oraz art. 18 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>11</sup>. Siedziba Centrum mieści się w budynku Starostwa Powiatowego w Jaśle przy ul. Rynek 18 w pokoju 224 i działa w systemie całodobowym. W godzinach pracy urzędu tj. od 730-1530 obsługiwane jest przez pracowników Wydziału ds. Koordynacji Działań Powiatowych Służb Inspekcji i Straży (WdsKDPSiIS) Starostwa Powiatowego w Jaśle, natomiast po godzinach pracy oraz w dni wolne PCZK obsługiwane

---

10. J. Gołębiwski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1, s. 76-97.

11. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2013r., poz. 1166 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o zarządzaniu kryzysowym.

jest przez służbę dyżurną stanowiska kierownika Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Jaśle przy ul. Mickiewicza 33, na podstawie zawartego porozumienia z dnia 22 marca 2011 r.<sup>12</sup>

Zadania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle (PCZK), to:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska,
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne,
- dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum,
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa<sup>13</sup>.

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle (PCZK) pełni funkcje:

- informacyjne – informowanie szczebla nadrzędnego, jednostek samorządowych, środków masowego przekazu, sąsiednich regionów – o zaistniałych i możliwych nadzwyczajnych zagrożeniach, przebiegu działań ratowniczych oraz powstałych stratach i zniszczeniach, analizowanie publikacji dotyczących sytuacji kryzysowej;
- ostrzegawcze – ostrzeganie w trybie alarmowym służb ratowniczych i ludności o możliwości powstania nadzwyczajnych zagrożeń, przygotowanie komunikatów dla ludności,
- koordynacyjne – koordynowanie i wspieranie działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki systemu ratowniczo-gaśniczego oraz inne podmioty ratownicze i jednostki współdziałające,

---

12. Zarządzenie Starosty Jasielskiego nr 58/07 z dnia 11 października 2007 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i utworzenia Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle.

13. Załącznik Nr 4 pkt 2 do zarządzenia Nr 58/07 starosty jasielskiego z dnia 11 października 2007 r.



- decyzyjne – wdrażanie i realizacja decyzji organów nadrzędnych lub starosty o użyciu sił i środków do działań ratowniczych, ochrony ludności oraz likwidacji zdarzeń i usuwania ich skutków,
- analityczno-planistyczne – przygotowanie analiz, prognoz i opcji działań, planowanie przedsięwzięć, przygotowanie projektów decyzji i zarządzeń, koordynowanie i kontrola realizacji przedsięwzięć,
- dokumentacyjne – ewidencjonowanie dokumentów, dokumentowanie zdarzeń, strat i zniszczeń, prowadzenie kalendarium działań,
- tworzenie baz danych – gromadzenie i przetwarzanie aktualnych informacji o potencjale ratowniczym powiatu i możliwościach jego uzupełnienia<sup>14</sup>.

## Procedura działania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle w trakcie reagowania na zagrożenia i usuwania ich skutków

Zadania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle w poszczególnych fazach reagowania ujęte zostały w procedurze reagowania kryzysowego nr 1 (PRK-1) Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, która przedstawia się jak poniżej<sup>15</sup>. W fazie zapobiegania.

- Pełnienie całodobowo dyżuru mającego na celu zapewnienie sprawnego przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.
- Monitorowanie, prognozowanie rozwoju zagrożeń.
- Dokonywanie ocen zagrożeń występujących na obszarze powiatu.
- Współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.
- Współdziałanie ze służbami monitorującymi zagrożenia środowiska.
- Zapewnienie Staroście oraz Powiatowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego informacji dotyczącej aktualnego stanu bezpieczeństwa na terenie powiatu.
- Dokumentowanie działań realizowanych przez PCZK.

---

14. Załącznik Nr 4 pkt 3 do zarządzenia Nr 58/07 starosty jasielskiego z dnia 11 października 2007 r.

15. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego „Procedury Reagowania Kryzysowego”, cz. II s. 38, (wprowadzony Zarządzeniem Starosty Jasielskiego Nr 40/2012 z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie wymiany informacji w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na terenie powiatu jasielskiego).

- Prowadzenie spraw związanych z dokonywaniem oceny stanu bezpieczeństwa.
- Nadzorowanie spraw związanych z realizacją zadań zarządzania kryzysowego w organach administracji samorządowej.
- Współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne.
- Gromadzenie i przetwarzanie informacji o możliwych do użycia siłach i środkach w sytuacjach kryzysowych – weryfikacja i aktualizacja baz danych.
- Dokumentowanie działań realizowanych przez PCZK.
- Zapewnienie dla potrzeb starosty funkcjonowania łączności radiowej i systemów teleinformatycznych.
- Prowadzenie spraw związanych z obsługą działalności Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego<sup>16</sup>.

W fazie przygotowania.

- Koordynacja zadań z zakresu planowania cywilnego na terenie powiatu jasielskiego.
- Opracowanie i aktualizacja dokumentów organizacyjno-planistycznych, a zwłaszcza Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, Powiatowego Planu Operacyjnego Bezpośredniej Ochrony Przed Powodzią i przedkładanie ich do zatwierdzenia.
- Przygotowanie, w oparciu o analizę zagrożeń na obszarze powiatu, propozycji wytycznych starosty do gminnych planów zarządzania kryzysowego.

Opiniowanie oraz przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnych planów zarządzania kryzysowego.

- Przygotowanie dla starosty propozycji zadań do realizacji w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie powiatu oraz kontrola ich wykonania.
- Prowadzenie spraw z zakresu bezpieczeństwa publicznego oraz rządowych programów edukacyjno-profilaktycznych.
- Prowadzenie spraw związanych z obsługą działalności Zespołu ds. wdrożenia i realizacji w powiecie jasielskim rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”.

---

16. Tamże.

- Organizacja i przeprowadzanie treningów, szkoleń oraz ćwiczeń Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
  - Sprawdzenie systemu łączności oraz selektywnego alarmowania ludności<sup>17</sup>.  
W fazie reagowania.
  - Pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia sprawnego przepływu informacji dla potrzeb zarządzania kryzysowego.
  - Monitorowanie, prognozowanie rozwoju zagrożeń.
  - Dokonywanie ocen zagrożeń występujących na obszarze powiatu.
  - Z chwilą narastania zagrożenia PCZK jest wzmacniane etatowymi pracownikami Wydziału ds. Koordynacji Działań Powiatowych Służb, Inspekcji i Straży Starostwa Powiatowego w Jaśle.
  - Zbieranie i dokumentowanie dla potrzeb Starosty informacji w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia, środowiska, mienia oraz bezpieczeństwa państwa, jak również utrzymania porządku, i zapobiegania klęskom żywiołowej
  - Sprawdzenie wiarygodności otrzymanej informacji o wystąpieniu zdarzenia lub prognozie zagrożenia mogącego wywołać sytuację kryzysową.
  - Dokonanie wstępnej analizy i oceny oraz prognozy rozwoju sytuacji.
  - Złożenie informacji w zależności od zagrożenia:
    - Staroście Jasielskiemu,
    - Naczelnikowi Wydziału ds. Koordynacji Działań Powiatowych Służb, Inspekcji i Straży. Powiadomienie członków Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego o posiedzeniu.
  - Uruchamianie procedur reagowania stosownie do zaistniałego zdarzenia.
  - Opracowanie i przesłanie raportu o zaistniałej sytuacji i podjętych działaniach do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz właściwych jednostek organizacyjnych zgodnie z Zarządzeniem Starosty Jasielskiego Nr 40/2012<sup>18</sup>.
- W fazie odbudowy.
- Pełnienie całodobowo dyżuru, aby zapewnić dostateczny przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

---

17. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego „Procedury Reagowania Kryzysowego”, cz. II, s. 39.

18. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, „Procedury Reagowania Kryzysowego” cz. 2 s. 40.

- Monitorowanie, prognozowanie rozwoju zagrożeń.
- Dokonywanie ocen zagrożeń występujących na obszarze powiatu.
- Opracowanie analizy podejmowanych działań.
- Opracowanie wstępnych raportów strat i szkód.
- Wypracowanie wniosków wynikających z użycia sił i środków oraz osiągniętych efektów<sup>19</sup>.
- Zadania zapisane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym w Starostwie Powiatowym w sytuacji normalnej realizuje Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego zgodnie z procedurą, natomiast w sytuacjach kryzysowych jest natychmiastowo wzmacniane etatowymi pracownikami Wydziału ds. Koordynacji Działania Powiatowych Służb, Inspekcji i Straży Starostwa Powiatowego w Jaśle.

## Przekazywanie informacji społeczeństwu w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowych lub w przypadku zaistnienia możliwości ich wystąpienia

Informowanie społeczeństwa powiatu jasielskiego o przebiegu zdarzeń oraz przekazywanie istotnych komunikatów, zgodnie z zapisami w powiatowym planie zarządzania kryzysowego, realizowane jest w trzech grupach zadaniowych, które stanowią: informowanie, ostrzeżenie i alarmowanie.

### **Informowanie**

- Otrzymanie informacji o sytuacji wymagającej poinformowania o niej ludności.
- Przygotowanie propozycji treści komunikatów informacyjnych.
- Podjęcie decyzji przez Starostę, PZZK oraz organy powiatowych służb, inspekcji i straży o zakresie informowania ludności, oczywiście każdy w zakresie własnych kompetencji.
- Przekazanie komunikatów informacyjnych dla ludności.
- Informowanie mieszkańców powiatu jasielskiego realizowane jest poprzez:
  - konferencje prasowe Starosty, bądź na jego polecenie organów powiatowych służb, inspekcji i straży,
  - przekazywanie informacji mediom, przez PCZK, organy powiatowych służb, inspekcji i straży, stosownie do ich kompetencji,

---

19. Tamże, s. 42.

- umieszczanie informacji na stronach internetowych,
- ulotki i obwieszczenia,
- przekazywanie informacji organom administracji samorządowej<sup>20</sup>.

### **Ostrzeżenie**

- Przyjęcie informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia stanowiącego zagrożenie dla życia i zdrowia ludności, środowiska oraz jej analiza.
- Przekazanie informacji o konieczności ostrzeżenia ludności staroście – poprzez Naczelnika Wds.KDPSliS.
- Zwołanie posiedzenia Zespołu.
- Podjęcie decyzji przez starostę lub PZZK o ostrzeżeniu ludności.
- Przygotowanie komunikatów ostrzegawczych.
- Ostrzeżenie ludności, z jednoczesnym przekazaniem jej zasad postępowania dla danej sytuacji<sup>21</sup>.

### **Alarmowanie**

- Otrzymanie informacji o zdarzeniu niosącym zagrożenie dla życia i zdrowia ludności lub środowiska i jej analiza.
- Poinformowanie starosty o konieczności zaalarmowania ludności, a w przypadku braku możliwości kontaktu ze starostą – Naczelnikowi Wds.KDPSliS.
- Podjęcie decyzji o konieczności zaalarmowania ludności.
- Zaalarmowanie społeczeństwa o zagrażającym niebezpieczeństwie oraz przekazanie podstawowych zasad postępowania w danej sytuacji<sup>22</sup>.

W przypadku wystąpienia zdarzenia związanego z zagrożeniem hydrometeorologicznym, do obowiązku dyżurnego Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK) należy natychmiastowe przekazanie otrzymanej informacji od właściwych organów do wskazanych w powiatowym planie operacyjnym bezpośredniej ochrony przed powodzią informację o realizacji w/w czynności przekazuje

---

20. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, „Procedury Reagowania Kryzysowego”, cz. 2, s. 40.

21. Tamże.

22. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego „Procedury Reagowania Kryzysowego”, cz. II, s. 41.

bezwłocznie swojemu bezpośredniemu przełożonemu. W szczególnych sytuacjach Starosta decyduje o zakresie przekazywania informacji.

## Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego – struktura

Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego w Jaśle (PZZK) został powołany zarządzeniem Starosty Jasielskiego nr 58/07 z dnia 11 października 2007 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i utworzenia Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle. Strukturę organizacyjną oraz zakres działania i tryb pracy PZZK określa Regulamin Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w sposób przedstawiony poniżej<sup>23</sup>.

Pracami Zespołu kieruje Starosta Jasielski będący jego Przewodniczącym. W skład zespołu wchodzi:

- Naczelnik Wydziału ds. Koordynacji Działań Powiatowych Służb Inspekcji i Straży Starostwa Powiatowego w Jaśle będący Zastępcą Przewodniczącego,
- Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Jaśle,
- Komendant Powiatowej Policji w Jaśle,
- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Jaśle,
- Powiatowy Lekarz Weterynarii w Jaśle,
- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Jaśle,
- Dyrektor Szpitala Specjalistycznego w Jaśle,
- Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Jaśle,
- Przedstawiciel Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie – Delegatura w Jaśle,
- Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Jaśle,
- Kierownik Zarządu Rejonowego PCK w Jaśle<sup>24</sup>.

Zespół stanowi organ, przy pomocy którego Starosta wykonuje działania w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, realizujący zadania w czterech fazach:

---

23. Regulamin Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 58/07 Starosty Jasielskiego z dnia 11 października 2007 r.

24. Zarządzenia Nr 58/07 Starosty Jasielskiego z dnia 11 października 2007 r.

1. w fazie zapobiegania podejmuje działania, które redukują lub eliminują prawdopodobieństwo wystąpienia klęski żywiołowej albo w znacznym stopniu ograniczają jej skutki;
2. w fazie przygotowania podejmuje działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania na czas wystąpienia klęski żywiołowej, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania;
3. w fazie reagowania podejmuje działania polegające na udzieleniu pomocy poszkodowanym, powstrzymaniu rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczeniu strat i zniszczeń;
4. w fazie odbudowy podejmuje działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz odtworzenie kluczowej dla funkcjonowania państwa infrastruktury telekomunikacyjnej, energetycznej, paliwowej, transportowej i dostarczania wody.

Do składu zespołu mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę. Siedziba Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego mieści się w budynku Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Jaśle. Obsługę Zespołu oraz Centrum zapewnia Wydział ds. Koordynacji Działań Powiatowych Służb Inspekcji i Straży Starostwa Powiatowego w Jaśle. Koordynacją prac wszystkich członków zespołu prowadzi Naczelnik Wydziału ds. Koordynacji Działań Powiatowych Służb Inspekcji i Straży Starostwa Powiatowego w Jaśle<sup>25</sup>.

## Procedura działania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Jaśle w trakcie reagowania na zagrożenia i usuwania ich skutków

Główne zadania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (PZZK) określone zostały w Procedurze Reagowania Kryzysowego nr 2 (PRK-2) Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Zgodnie z wyżej wymienioną procedurą PZZK wykonuje następujące zadania:

---

25. Regulamin Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 58/07 Starosty Jasielskiego z dnia 11 października 2007 r.

- dokonuje oceny możliwości wystąpienia potencjalnych zagrożeń, które mogą mieć znaczący wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz zajmuje się prognozowaniem tych zagrożeń;
- przygotowuje propozycje działań i przedstawia staroście wnioski dotyczące podejmowania lub zaniechania działań określonych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego;
- przekazuje do wiadomości publicznej informacje związane z zagrożeniami;
- opiniuje powiatowy plan zarządzania kryzysowego<sup>26</sup>.

Zespół jest organem pomocniczym Starosty Jasielskiego, powołanym, aby zapewnić należyte wykonywanie i koordynację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, również pakietu ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych. Posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego zwoływane są przez przewodniczącego w trybie zwyczajnym, według rocznego planu pracy zespołu. O terminach i miejscu posiedzeń zwoływanych w trybie zwyczajnym, Przewodniczący Zespołu zawiadamia wszystkich członków, co najmniej z siedmiodniowym wyprzedzeniem, podając jednocześnie informację o porządku posiedzenia<sup>27</sup>.

W sytuacji narastania zagrożenia kryzysowego bądź klęski żywiołowej, wymagającej dokonania niezwłocznej analizy i oceny zagrożenia oraz koordynacji działań ratowniczych, również w przypadku niezwłocznej konieczności udzielenia pomocy poszkodowanym, czy usuwania skutków zagrożenia – przewodniczący zwołuje posiedzenie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w trybie natychmiastowym. Posiedzeniem zespołu kieruje przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności przejmuje te obowiązki zastępca przewodniczącego. Przewodniczący lub jego zastępca mogą decydować o pełnym lub niepełnym udziale składu członków w posiedzeniu, w zależności od sytuacji. Przewodniczący zespołu w sytuacji zaistnienia potrzeby może zaprosić do udziału w posiedzeniu PZZK inne osoby, a szczególnie specjalistów z określonych dziedzin. Posiedzenia są protokolowane przez wyznaczonych pracowników Wydziału ds. Koordynacji Działań Powiatowych Służb, Inspekcji i Straży. Miejscem pracy zespołu jest budynek Starostwa Powiatowego w Jaśle. Członkowie zespołu przygotowują, według własnych kompetencji,

---

26. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego „Procedury Reagowania Kryzysowego”, cz. 2, s. 44.

27. Tamże, s. 45.



propozycje działań i przedstawiają staroście wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego. Podczas posiedzeń Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego określa przedmiot i zakres informacji w związku z zaistniałym zagrożeniem, która zostanie przekazana przez starostę lub inną, wyznaczoną osobę do wiadomości publicznej. W sytuacji przejścia przez starostę koordynacji działań ratowniczych lub na jego decyzję, posiedzenia PZZK odbywają się cyklicznie, ze względu na rozwój sytuacji kryzysowej, jak też ze względu na konieczność całodobowej koordynacji działań na obszarze powiatu. Obsługę kancelaryjno-biurową i miejsce pracy dla członków Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ich przedstawicieli zapewnia – Wydział ds. KDPSiIS. Biorąc pod uwagę specyficzny rodzaj zagrożenia, przewodniczący zespołu posiada możliwość wyznaczenia, na czas prowadzonych działań, czasowego zastępcy Przewodniczącego Zespołu. Przewodniczący Zespołu zobowiązany jest zarządzić, co najmniej raz w roku ćwiczenie realizowane przez PZZK, według rocznego planu pracy zespołu. Członkowie zespołu, wymienieni w regulaminie, pracują na stanowiskach pracy w swoich instytucjach. Natomiast w chwili narastania zagrożenia sytuacją kryzysową lub klęską żywiołową podejmują pracę (w PZZK) w budynku Starostwa Powiatowego w Jasle albo w miejscu wskazanym przez Przewodniczącego Zespołu. Podczas sytuacji kryzysowej, czy też obowiązywania stanu klęski żywiołowej lub innego stanu nadzwyczajnego na obszarze całego kraju, województwa, powiatu lub kilku gmin, Powiatowy Zespół pracuje w systemie całodobowym. W ramach wsparcia pracy zespołu oraz zabezpieczenia sprawnego działania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, członkowie zespołu oddelegowują do pracy w systemie całodobowym, merytorycznych pracowników, odpowiadających za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Dyżurni służb i instytucji włączonych do systemu zarządzania kryzysowego mają obowiązek przyjmowania zgłoszeń oraz realizowania zadań według własnych właściwości, zgodnie z procedurami określonymi w swoich planach operacyjnych. Przekazują również informacje do PCZK, zgodnie z zarządzeniem starosty w sprawie wymiany informacji w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na terenie powiatu jasielskiego<sup>28</sup>.

---

28. Zarządzenie Starosty Jasielskiego Nr 40/2012 z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie wymiany informacji w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na terenie powiatu jasielskiego.

Podczas prowadzonych działań w czasie sytuacji kryzysowej, za zabezpieczenie warunków socjalno-bytowych dla członków zespołu odpowiedzialny jest Wydział Organizacji i Kadr Starostwa Powiatowego, natomiast środków transportowych Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Jaśle w uzgodnieniu z Naczelnikiem Wydziału ds. Koordynacji Działań Służb Inspekcji i Straży. Członkowie Zespołu realizują zadania według własnych właściwości. Realizowanie przez członków zespołu statutowych zadań ma zapewnić efektywne współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych w zakresie zapobiegania i reagowania w sytuacjach kryzysowych, klęski żywiołowej, a także ma zapewnić współdziałanie z siłami i środkami innych powiatów, również Wojewody oraz innych podmiotów i jednostek organizacyjnych<sup>29</sup>.

Do zadań członków Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wg swoich właściwości należy:

- prowadzenie monitoringu zagrożeń oraz opracowywanie ocen i analiz;
- w sytuacji zagrożenia uruchomienie procedur zawartych we własnych planach operacyjnych;
- organizowanie przedsięwzięć mających na celu zapewnienie ochrony ludności i środowiska, przygotowanie i zapewnienie warunków przetrwania ludności w okresie klęski żywiołowej;
- utrzymanie w stałej gotowości sił i środków zarezerwowanych do działania;
- prowadzenie szczegółowej dokumentacji działań;
- sporządzenie rocznych planów potrzeb, służących realizacji przyjętych zadań;
- organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń oraz treningów służących koordynacji działań na obszarze powiatu;
- włączanie do realizacji zadań różnego rodzaju organizacji społecznych oraz charytatywnych;
- prezentowanie podczas posiedzeń zespołu analiz i wniosków, mających na celu doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego na terenie powiatu;
- przygotowywanie wniosków i propozycji w sferze podejmowanych działań;
- zapewnienie udziału ekspertów z poszczególnych dziedzin zagrożenia 30.

---

29. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego „Procedury Reagowania Kryzysowego”, cz. II s. 48.

30. Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego „Procedury Reagowania Kryzysowego”, cz. II s. 49

Dokumentami działań i pracy PZZK są:

- Roczny plan pracy – który opracowany został na podstawie propozycji złożonych przez członków Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i zatwierdzony przez Starostę Jasielskiego;
- Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego;
- Powiatowy Plan Operacyjny bezpośredniej ochrony przed powodzią;
- Powiatowy Plan Obrony Cywilnej;
- Plan Operacyjny Funkcjonowania Powiatu Jasielskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny<sup>31</sup>.

## Finansowanie powiatowego systemu zarządzania kryzysowego

Finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego określone zostało w zarządzeniu Starosty Jasielskiego nr 58/07 z dnia 11 października 2007 r.<sup>32</sup> i odbywa się na zasadach określonych w art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który brzmi następująco:

1. Art. 26. *Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw.*
2. *Finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej.*
3. *Na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o których mowa w ust. 2, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.*

---

31. Tamże, s. 47.

32. Zarządzenie Starosty Jasielskiego nr 58/07 z dnia 11 października 2007 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i utworzenia Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jasle.

4. *W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.*
5. *Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.*
6. *Zasady otrzymywania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 3 i 5, określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>33</sup> i ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>34</sup>.*

## Podsumowanie

System zarządzania kryzysowego powstał w celu zapewnienia wszystkim obywatelom warunków bezpiecznego funkcjonowania w otaczającym ich środowisku. W Polsce system ten opiera się na działalności organów administracji, które stanowią znaczące ogniwo w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym. Działalność administracji w tym zakresie polega w szczególności na zapobieganiu oraz minimalizowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowych na administrowanym terenie. Działalność ta przejawia się poprzez przygotowanie do przejmowania kontroli nad potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi poprzez odpowiednio zaplanowane działania, reagowanie w sytuacji wystąpienia zdarzeń noszących znamiona kryzysu, likwidację ich skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej. Struktury zarządzania kryzysowego na poziomie Starostwa Powiatowego w Jaśle, a więc Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego i Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, swoje działania opierają na Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego, który stanowi główny dokument działania w strukturze zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu, w którym to zawarte zostały procedury działania w poszczególnych sytuacjach kryzysowych.

33. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami.

34. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z późniejszymi zmianami.

Okazją do sprawdzenia użyteczności tych procedur w praktyce niewątpliwie był czas powodzi w latach 2006 i 2010, które to nawiedziły powiat jasielski na skutek długotrwałych opadów, pozostawiając ogromne straty. Pomimo bardzo precyzyjnie sformułowanych działań zawartych w procedurach powyższego planu, to i tak profesjonalizm osób funkcyjnych oraz dowódców służb prowadzących działania w terenie, ich umiejętność podejmowania szybkich i trafnych decyzji okazuje się niezwykle cenna i niezastąpiona.

*Na papierze wszystkie plany są jednakowo dobre, jednak rzeczywistość dała dowód  
swej nieposkromionej pasji, z jaką rozwiewa papiery i drze plany na strzępy  
José Saramago<sup>35</sup>*

## Streszczenie

### **Struktura zarządzania kryzysowego w strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Jaśle**

Artykuł przedstawia strukturę zarządzania kryzysowego na poziomie Starostwa Powiatowego w Jaśle, a więc Powiatowe Centrum Zarządza Kryzysowego i Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz procedury ich działania w sytuacjach kryzysowych. Działania tych dwóch elementów opierają się na Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego, stanowiącym główny dokument działania w strukturze zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu. W planie tym zawarte zostały procedury działania poszczególnych elementów zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych.

**Słowa kluczowe:** Powiatowe Centrum Zarządza Kryzysowego, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego.

---

35. maksymy.com.pl,<http://maksymy.com.pl/autorzy/jose-saramago/na-papierze-wszystkie-plany-sa-jednakowo-dobre-jednak-rzeczywistosc-dala-dowod-swej-nieposkromionej-pasji-z-jaka-rozwiewa-papiery-i-drze-plany-na-strzepy/>, pobrano 18.03.2014 r.

## Summary

### **The structure of crisis management in the organizational structure of the district office in Jasło**

The article presents the structure of crisis management at the district office in Jasło, so District Center Manages the Crisis and Crisis Management Team, whose actions are based on the District Crisis Management Plan, which forms the main document actions in crisis management structure at county level. The plan included are procedures for the operation of individual elements of crisis management in crisis situations.

**Keywords:** District Centre Manages the Crisis, the District Crisis Management Team, Plan of District Crisis Management.

## Bibliografia

- Gołębiowski J., *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1.
- Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.
- Ladak D., Pilch T. (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 1999.
- maksymy.com.pl, <http://maksymy.com.pl/autorzy/jose-saramago/na-papierze-wszyskie-plany-sa-jednakowo-dobre-jednak-rzeczywistosc-dala-dowod-swej-nieposkromionej-pasji-z-jaka-rozwiewa-papiery-i-drze-plany-na-strzepy/>, pobrano 18.03.2014 r.
- Pawłowski J., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
- Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2001.
- Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.
- Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004.

## Wykaz aktów prawnych

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, punkt 111, <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/1144html>, pobrano 12.02.2014 r.

- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2013 r., poz. 1166.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami.
- Zarządzenie Starosty Jasielskiego Nr 40/2012 z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie wymiany informacji w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego na terenie powiatu jasielskiego.
- Zarządzenie Starosty Jasielskiego nr 58/07 z dnia 11 października 2007 roku w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i utworzenia Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Jaśle.
- Regulamin Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 58/07 Starosty Jasielskiego z dnia 11 października 2007 r.
- Starostwo Powiatowe w Jaśle, Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego, 2011 r.
- Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego „Procedury Reagowania Kryzysowego”, cz. II.





# Prawne aspekty rozwoju przemysłu energetycznego i jego wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce

Jacek Cheda<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego to jeden z najważniejszych problemów, przed którym staje każde współczesne społeczeństwo, w tym również nasze. Bezpieczeństwo ekologiczne jest pojęciem stosunkowo nowym, dlatego też nie zostało ono jeszcze jasno i precyzyjnie zdefiniowane. Wiele z funkcjonujących definicji nadal określa je jako ochronę izolowanych i unikatowych ekosystemów. Inne, których jest już coraz więcej, ujmują sprawę systemowo. Takie ujęcie ukazuje złożoność i wieloznaczność pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego, pozwala również odnieść je nie tylko do pojedynczego ekosystemu, lecz także do określonego regionu, a nawet całego globu. W myśl jednej z trafniejszych definicji, pod pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego należy rozumieć takie kształtowanie stosunków naturalnych i społecznych w biosferze Ziemi, które tworzą właściwe warunki egzystencji dla całej ludzkości, nie podważając zarazem podstaw życia na naszej planecie<sup>2</sup>. W myśl innej definicji: bezpieczeństwo ekologiczne to likwidacja lub zmniejszenie do minimum zagrożeń zdrowia i życia człowieka, których źródłem jest środowisko naturalne<sup>3</sup>.

Bezpieczeństwu ekologicznemu służyć więc będą przede wszystkim te działania, których celem jest likwidacja lub minimalizacja zagrożeń spowodowanych przez skażenie i dewastację środowiska. Baczna analiza podanych wyżej definicji pozwala jednak dostrzec, iż nie mniej ważna jest również ochrona człowieka przed naturalnymi czynnikami przyrodniczymi, mogącymi zagrozić jego egzystencji. Dlatego też wśród składowych bezpieczeństwa ekologicznego znajdziemy oprócz

- 
1. Dr Jacek Cheda, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi., starszy wykładowca w Wyższej Szkole Humanistyczno-Ekonomicznej w Sieradzu.
  2. B. Poskrobko, T. Poskrobko, K. Skiba, *Ochrona biosfery*, Warszawa 2007, s. 206.
  3. W. Michałow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego świata i Polski*, [w:] A. D. Rotfeld (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1986, s. 182.

bezpieczeństwa chemicznego czy technicznego również bezpieczeństwo biologiczne, epidemiologiczne oraz powodziowe i pożarowe<sup>4</sup>. Wynika to z faktu, że problematyka bezpieczeństwa ekologicznego jest problematyką interdyscyplinarną, przekraczającą granice tradycyjnego podziału na specjalności naukowe. Przez bezpieczeństwo ekologiczne należy rozumieć całkowitą likwidację lub zmniejszenie do minimum różnych zagrożeń dla życia i zdrowia człowieka, których źródłem może być środowisko — biosfera. Chodzi tu o zagrożenia, które powstają w środowisku w wyniku świadomego bądź nie w pełni uświadomionego działania samego człowieka i są wymierzone przeciwko niemu, przeciwko konkretnym populacjom<sup>5</sup>.

Tak rozumiane bezpieczeństwo ekologiczne można rozpatrywać przede wszystkim w aspekcie społecznym i politycznym. Bezpieczeństwo ekologiczne na gruncie społecznym to nieustanna walka grup społecznych i pojedynczych jednostek o wykształcenie w społeczeństwie strategii zapobiegania zagrożeniom ekologicznym. Bezpieczeństwo ekologiczne w tym znaczeniu ma na celu pobudzanie świadomości kreującej wyznaczniki zapobiegania zagrożeniom w warunkach utrzymywania stabilnej polityki kulturalnej, etnicznej, a także zachowania podstawowych wartości społeczeństwa oraz wykształcenie podstaw naukowych będących swoistego rodzaju przedłużeniem świadomości jednostki ludzkiej jako narzędzia zapobiegania konfliktom ekologicznym<sup>6</sup>. Z punktu widzenia politycznego bezpieczeństwo ekologiczne dotyczy przede wszystkim istotnej roli państwa i organizacji ją tworzących w zapobieganiu zagrożeniom ekologicznym i powstawaniu konfliktów ekologicznych, zarówno tych o zasięgu narodowym, jak i tych, które mają charakter międzynarodowy, w tym globalny. Dlatego też bezpieczeństwo ekologiczne na gruncie państwowym i politycznym oparte jest również na wzajemnej współpracy państw w celu zapewnienia jednostkom i grupom społecznym prawidłowego rozwoju. Płaszczyzna politycznego rozumienia bezpieczeństwa ekologicznego, podkreślając współpracę państwa na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego i poszanowania środowiska naturalnego, jest jednocześnie

---

4. B. Poskrobko, T. Poskrobko, K. Skiba, *Ochrona...*, s. 7.

5. Szerzej: J. Ciechanowicz-McLean, *Bezpieczeństwo ekologiczne obszaru Morza Bałtyckiego — aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Prawo Morskie” 1993, t. VII, s. 6–16.

6. J. Jaśtał, *Dylematy bezpieczeństwa ekologicznego*, Warszawa 1999, s. 34.

przesłanką będącą czynnikiem zapobiegającym konfliktom narodowym<sup>7</sup>. Przemysł energetyczny jest wyjątkowo uciążliwy dla środowiska. Zanieczyszczenie powietrza spowodowane emisją gazów i pyłów, skażenie gleby, zanieczyszczenie wód i zniszczenia w świecie roślinnym i zwierzęcym to zjawiska, które nierozzerwalnie związane są z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepłej. Każda działalność produkcyjna pociąga za sobą zużycie energii oraz surowców, których wytwarzanie ingeruje w środowisko przyrodnicze<sup>8</sup>. Obecnie zdecydowanie największym zagrożeniem dla człowieka i środowiska, wywołowanym w znacznym stopniu przez przemysł energetyczny jest efekt cieplarniany.

Celem artykułu jest ukazanie, które akty prawne regulują rozwój przemysłu energetycznego w Polsce i jaki jest jego wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne w naszym kraju.

## Planowanie rozwoju przemysłu energetycznego w Polsce

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie wytwarzania, przesyłu, dystrybucji, magazynowania i obrotu energią regulują przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>9</sup>. Na podstawie tej ustawy tworzona jest Polityka energetyczna Polski. Obecnie obowiązująca Polityka energetyczna określa długofalowe działania aż do roku 2030<sup>10</sup>. Stanowi jedno z kluczowych założeń aktualnej Polityki ekologicznej naszego kraju. Przyjęty 10 listopada 2009 r. dokument składa się z długoterminowej strategii dla sektora energetycznego w perspektywie do 2030 r., oceny polityki energetycznej prowadzonej po 2005 r., prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię, programu działań wykonawczych do 2012 r. oraz załącznika prezentującego wnioski z przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko. Konstruując założenie tej polityki, wzięto pod uwagę wysokie zapotrzebowanie na energię, nieadekwatny poziom rozwoju infrastruktury wytwórczej i transportowej

---

7. Ibidem.

8. E. Huzar, M. Dzięcioł, *Technologie małoodpadowe i zasady czystszej produkcji*, [w:] P. Pieczyński (red.), *Ekorozwój i Agenda 21. Interdyscyplinarny model kształcenia*, Szczecin 2007, s. 72.

9. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: prawem energetycznym.

10. Uchwała Rady Ministrów 157/2010 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie Polityki energetycznej Polski do 2030 r., Monitor Polski nr 2, poz. 11.

paliw oraz energii, znaczne uzależnienie od zewnętrznych dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej oraz zobowiązania w zakresie ochrony środowiska. Są to najważniejsze wyzwania, na które odpowiada Polityka energetyczna Polski do 2030 r.<sup>11</sup> W myśl zapisów tej polityki podstawowe kierunki rozwoju polskiej energetyki obejmują:

- poprawę efektywności energetycznej,
- wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii,
- dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej,
- zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw,
- rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii,
- ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko,
- wykorzystanie do produkcji energii elektrycznej istniejących urządzeń piętrzących, stanowiących własność Skarbu Państwa.

Pamiętać należy, że założenia Polityki energetycznej Polski muszą być spójne z polityką ekologiczną państwa. Polityka ekologiczna (ochrony środowiska)<sup>12</sup> to świadome stosowanie określonego zespołu zasad i metod działania dla osiągnięcia wyznaczonego celu (utrzymania lub przywrócenia równowagi ekologicznej). Działania te podejmowane są zarówno przez administrację publiczną, jak i społeczeństwo, i mają na celu ochronę środowiska naturalnego w całości. W tym znaczeniu polityka ochrony środowiska to nie odrębna polityka szczegółowa realizowana przez państwo, ale integralna część wszystkich działań mających na celu zaspokojenie potrzeb społeczeństwa<sup>13</sup>. Polityka ekologiczna państwa uchwalana jest przez Sejm na wniosek Rady Ministrów. Podlega weryfikacji co 4 lata. Określa obszary działań, które są najistotniejsze z punktu widzenia realizacji ochrony środowiska w naszym kraju. Obecnie obowiązująca Polityka ekologiczna państwa wprowadzona została Uchwałą Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka ekologiczna państwa na lata 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy do

---

11. H. Majchrzak, *Polityka energetyczna Polski do 2030 r. przyjęta*, <http://www.komunalny.pl/index.php?name=article&op=show&id=7070>, pobrano 15.12.2009 r.

12. Na gruncie prawa ochrony środowiska polityka ochrony środowiska to polityka ekologiczna, dlatego też pojęcia te można stosować zamiennie.

13. P. Korzeniowski, *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 13.

roku 2016<sup>14</sup>. Określa ona wytyczne, które powinny być brane pod uwagę w procesie tworzenia i realizacji Polityki energetycznej Polski pod kątem rozwoju przemysłu energetycznego, przy uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska.

## Prawne podstawy realizacji polityki energetycznej Polski

Realizacja założeń Polityki energetycznej Polski odbywa się na podstawie przepisów prawa energetycznego oraz kilku ustaw, które stanowią *lex specialis* w stosunku do prawa energetycznego. Kluczową jednak rolę w tym systemie odgrywa prawo energetyczne. Cele, które dzięki tej ustawie mają być realizowane to przede wszystkim:

- tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju;
- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego;
- oszczędne i racjonalne użytkowanie paliw i energii, rozwój konkurencji;
- przeciwdziałanie negatywnym skutkom monopolu, uwzględnienie wymogów ochrony środowiska;
- ochrona interesów odbiorców energii;
- minimalizację kosztów pozyskiwania energii;
- zwiększenie wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych poprzez nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku pozwolenia na umożliwienie przyłączenia się do sieci podmiotom, które się o to obiegają;
- włączenie samorządów gminnych w realizację polityki energetycznej państwa poprzez jej realizację na własnym terenie;
- wspieranie przedsięwzięć mających na celu zmniejszenie zużycia i strat energii dostarczanej do odbiorców;
- zamiana konwencjonalnych źródeł energii na źródła niekonwencjonalne.

Zatem prawo energetyczne zawiera uregulowania gospodarki paliwami i energią, umożliwiające wprowadzenie mechanizmów rynkowych w tym sektorze, z jednoczesną ochroną interesów odbiorców tego szczególnego rodzaju towaru, jakim są paliwa i energia. Umożliwia to realizację głównego zadania polityki energetycznej, czyli zapewnienia w nowych warunkach rynkowych dostaw paliw i energii odpo-

---

14. Uchwała Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka ekologiczna państwa na lata 2009–2012 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2016, Monitor Polski nr 34, poz. 501, zwana dalej w skrócie: Polityka ekologiczna państwa.

wiedniego rodzaju i wymaganej jakości, przy uzasadnionych społecznie kosztach produkcji i spełnieniu wzrastających wymagań z zakresu ochrony środowiska<sup>15</sup>.

Szczególnie wymagania dotyczące ochrony środowiska wpływają na kształt prawa energetycznego, gdyż zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego przede wszystkim poprzez stworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, to jeden z głównych celów, przed którym stoi polska energetyka. Szukając źródeł prośrodowiskowego zorientowania polskiej energetyki, niewątpliwie należy odwołać się do norm prawa Unii Europejskiej. Szczególną rolę odgrywa dokument pod nazwą: Europejska Polityka Energetyczna, czyli tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny, podpisany w dniu 10 stycznia 2007 r. Do 2020 r. wszystkie kraje Unii mają zredukować emisję dwutlenku węgla o 20 proc., o 20 proc., zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii (OZE) w bilansie energetycznym oraz o tyle samo zwiększyć efektywność energetyczną. Przy czym dla sektora transportu wyznaczono jednakowy dla wszystkich krajów cel wskaźnikowy na poziomie 10%. W celu wykonania Pakietu wydana została dyrektywa dotycząca wykorzystania energii zasobów odnawialnych. Dyrektywa 2009/28/KE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promocji wykorzystania energii z zasobów odnawialnych<sup>16</sup> stanowi kluczowe narzędzie, które ma umożliwić realizację Pakietu 3 x 20. W dyrektywie określone zostały procentowe udziały energii z odnawialnych źródeł energii, jakie poszczególne kraje członkowskie powinny osiągnąć. Rodzi się w tym miejscu pytanie: czy nasz kraj jest w stanie wywiązać się z w/w postanowień? To pytanie jest tym bardziej zasadne, jeśli zauważymy, że na ostatnim, październikowym szczycie europejskim w Brukseli przyjęto zaproponowany w styczniu 2014 r. przez Komisję Europejską tzw. pakiet klimatyczny i energetyczny do 2030 r. Należy przy tym zaznaczyć, iż zasadniczym założeniem Komisji jest obniżenie do 2050 r. emisji gazów cieplarnianych wytwarzanych przez Unię Europejską o 80-95 proc. w stosunku do roku bazowego 1990. Z kolei celem minionego właśnie szczytu było obniżenie emisji o 40 proc. do 2030 r. w stosunku do roku bazowego 2005, a o 20 proc. do końca

---

15. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 120.

16. Dyrektywa 2009/28/KE z 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promocji wykorzystania energii z zasobów odnawialnych, Dziennik Urzędowy L 140/16 z dnia 5 czerwca 2009 r.

2020 r. zgodnie ze wspomnianym wyżej pakietem energetyczno-klimatycznym przyjętym w grudniu 2008 r. Na szczycie tym przyjęto:

- zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> o co najmniej 40 proc. do 2030 r. (zobowiązanie wiążące kraje);
- zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) do co najmniej 27 proc. do 2030 r. (zobowiązanie niewiążące) – obecny udział OZE to 14 proc.;
- zwiększenie efektywności energetycznej o co najmniej 27 proc. do 2020 r. z zamiarem przeglądu w 2020 r. i ewentualnym zwiększeniem efektywności do 30 proc. do 2030 r. (zobowiązanie niewiążące);
- zwiększenie o 15 proc. do 2030 r. wymiany energii elektrycznej między państwami (zobowiązanie niewiążące)<sup>17</sup>.

Zauważyć należy, że poczynione w Brukseli ustalenia są wynikiem kompromisu. Przewiduje on, że mniej zamożne kraje UE (z PKB poniżej 60 proc. średniej unijnej) – wśród nich Polska – będą mogły przekazywać darmowe pozwolenia na emisję CO<sub>2</sub> elektrowniom do 2030 r. O taki zapis walczyła Polska. Bez takiej klauzuli byłoby trudno powstrzymać podwyżkę cen energii elektrycznej w Polsce. Według źródeł dyplomatycznych Polska energetyka będzie mogła otrzymać pulę darmowych uprawnień o wartości 31 mld złotych.

Najmniej zamożne państwa UE podzielią się też środkami ze specjalnej rezerwy utworzonej z 2 proc. pozwoleń na emisję. Według nieoficjalnych wyliczeń przekazanych przez źródła dyplomatyczne oznacza to, że Polska otrzyma ok. 7,5 mld zł do 2030 r. na modernizację naszej energetyki. Wprawdzie w dokumencie końcowym pozostał zapis, że w zarządzanie tymi funduszami zaangażowany ma być Europejski Bank Inwestycyjny, ale – według dyplomatów – nie będzie przeszkód, żeby za te pieniądze Polska unowocześniała swe elektrownie węglowe<sup>18</sup>.

Zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym to wyzwanie, które pociąga za sobą konieczność stworzenia systemu promowania przedsięwzięć służących większemu wykorzystywaniu źródeł odnawialnych do wytwarzania energii. Pomimo wieloletnich prac nie doczekaliśmy się odrębnej ustawy,

---

17. A. Rosiński, \ <http://www.forbes.pl/zobowiazania-ue-ws-co2-przelozyla-sie-na-globalny-sukces,artykuly,185246,1,4.html>, pobrano 02.11.2014 r.

18. *Polityka klimatyczna: UE ograniczy emisję CO<sub>2</sub>*, „Forbes”, <http://www.forbes.pl/polityka-klimatyczna-ue-ograniczy-emisje-co2,artykuly,185133,1,1.html>, pobrano 24.10.2014 r.

która ułatwiłaby rozwój tej gałęzi przemysłu energetycznego. W istniejący projekt, krytykowany przez wiele organizacji branżowych i inwestorów, wprowadzane są kolejne poprawki. Jednak kiedy projekt ten trafi do Sejmu, nie wiadomo. Dlatego też wytwarzanie i wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych odbywa się obecnie na podstawie przepisów prawa energetycznego. Odnawialne źródło energii, w myśl art. 3 pkt. 20 prawa energetycznego, to energia: wiatru, promieniowania słonecznego, aerothermalna, geothermalna, hydrothermalna, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek, pozyskiwana z biomasy, biogazu pochodzącego ze składowisk odpadów, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych.

Prawo energetyczne zawiera szereg preferencji związanych z wytwarzaniem energii z OZE i obrotem tą energią. W szczególności określa:

- szczególne zasady związane z przyłączeniem do sieci oraz przesyłem energii elektrycznej wytworzonej przez przedsiębiorstwa energetyczne wykorzystujące OZE;
- zasady sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej przez przedsiębiorstwa energetyczne wykorzystujące OZE;
- wydawanie i obrót świadectwami pochodzenia (tzw. zielone świadectwa) wydawanymi dla energii uzyskanej z odnawialnych źródeł energii.

Ponadto, Polityka Energetyczna Polski do 2030 r. przewiduje:

- zwolnienie energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii z akcyzy;
- świadectwa pochodzenia i inne mechanizmy wspierające przedsiębiorstwa wytwarzające energię pochodzącą z OZE;
- mechanizmy podatkowe;
- wsparcie projektów OZE z funduszy Unii Europejskiej i ochrony środowiska.

Brak ustawy o odnawialnych źródłach energii stanowi obecnie barierę w rozwoju tej gałęzi przemysłu energetycznego. Brakuje też w obowiązującym prawie energetycznym rozwiązań dotyczących zliberalizowania zasad obrotu energią wytworzoną z OZY. Dotyczy to szczególnie energii wytworzonej w małych elektrowniach, szczególnie wiatrowych i wodnych, która może być sprzedawana wyłącznie za pośrednictwem sprzedawców. Nie zmienia to jednak faktu, że wytwarzanie energii w oparciu o OZY postępuje. Powstają nowe obiekty i instalacje służące wytwarzaniu



energii z OZY. Najszybciej rozwija się energetyka bazująca na energii z biomasy i wiatrowej. Należy jednak pamiętać, że pozyskiwanie energii wiatrowej należy do rozwiązań drogich, podobnie zresztą jak wykorzystywanie wód geotermalnych. Koszty instalacji i ich pozyskiwania są bardzo wysokie i tym samym bardzo często nieakceptowane przez potencjalnych użytkowników. Dotyczy to również pozyskiwania energii słonecznej, stosunkowo taniej, jeśli chodzi o wykorzystywanie do ogrzewania wody użytkowej, zdecydowanie droższej natomiast, jeśli pragniemy ją wykorzystać do pozyskiwania energii elektrycznej. W dalszym ciągu należy wykorzystywać elektrownie wodne do produkcji energii elektrycznej<sup>19</sup>. Dla Polski dominujące znaczenie ma hydroenergetyki mają dolna Wisła oraz Dunajec. Ostatnio coraz większą uwagę poświęca się energetycznemu wykorzystaniu niewielkich cieków wodnych przez budowę tak zwanych małych elektrowni wodnych. W pierwszej kolejności dotyczy to tych cieków, na których istnieją już urządzenia piętrzące, wykorzystywane do innych celów. Za rozwojem hydroenergetyki przemawia fakt, że koszt energii elektrycznej produkowanej w elektrowni wodnej jest niższy niż energii elektrycznej produkowanej w elektrowni cieplnej<sup>20</sup>.

Warto w tym miejscu zauważyć, że jedyna odrębna ustawa związana z wykorzystywaniem OZE to ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych<sup>21</sup>, dotycząca:

- prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biokomponentów, a następnie ich sprzedaży lub zbycia w innej formie, lub przeznaczenia ich do wytworzenia przez wytwórcę paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych.
- czasowego świadczenia usług w zakresie importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego biokomponentów, a następnie ich sprzedaży lub zbycia w innej formie przez przedsiębiorców z państw członkowskich Unii Europejskiej;
- wytwarzania przez rolników biopaliw ciekłych na własny użytek.

---

19. J. Cheda, *Polska a globalny problem ocieplenia klimatu*, „Homo Politicus” 2010, nr 1 (5), s. 77.

20. *Energia odnawialna*, [http://energiaodnawialna.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=27](http://energiaodnawialna.net/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=27), pobrano 15.10.2014 r.

21. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz. U. nr 169, poz. 1199 z późniejszymi zmianami.

Warto w tym miejscu wspomnieć także o energii jądrowej<sup>22</sup>. Część specjalistów zalicza te energię do energii „czystych”. Coraz mniej w naszym kraju można zaobserwować przeciwników energii jądrowej. Najprawdopodobniej wynika to z faktu, że obecny, niezwykle wysoki poziom zabezpieczeń nowych reaktorów, coraz bardziej uniezależniony od czynnika ludzkiego i technicznego, a oparty przede wszystkim na prawach fizyki, zadziała w każdej sytuacji awaryjnej, ale skala potencjalnych zagrożeń związanych z awarią przemysłową w elektrowni jądrowej, stanowi barierę do rozwoju tej gałęzi przemysłu energetycznego. Za wykorzystaniem energii jądrowej przemawia to, że energetyka ta może być w ciągu kilkunastu lat rozwijana na dużą skalę (nawet do 15% naszych potrzeb), elektrownie atomowe praktycznie nie emitują dwutlenku węgla oraz że jest to zdecydowanie najtańszy sposób pozyskiwania energii, ponieważ szacowany koszt wytwarzania 1 kWh wyniósłby około 4 eurocentów. Należy też przypomnieć, że obecne rozwiązania techniczne używane w energetyce jądrowej nie mają nic wspólnego z tymi, które zastosowano w Czarnobylu<sup>23</sup>. W tym też należy upatrywać zmiany nastawienia społeczeństwa do budowy elektrowni jądrowych na terenie naszego kraju. W tej zmienionej sytuacji społecznej można było zauważyć aktywniejszą postawę rządu w promowaniu rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. W tym celu powołano pełnomocnika rządu ds. energetyki jądrowej. W wyniku prowadzonych prac Minister Gospodarki przyjął 22 lipca 2009 r. „Ramowy harmonogram działań dla energetyki jądrowej”. Dokument ten, o charakterze „mapy drogowej”, określa, co należy zrobić, aby możliwe było oddanie do użytku pierwszej elektrowni jądrowej do końca 2020 r.<sup>24</sup> Najpóźniej do 31 grudnia 2013 r. miało nastąpić ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na budowę pierwszej elektrowni jądrowej (termin ten nie został dotrzymany). Przygotowanie projektu technicznego i uzyskanie wszystkich wymaganych prawem uzgodnień powinno nastąpić najdalej do dnia 31 grudnia 2015 r. (termin ten na pewno nie zostanie dotrzymany). Od 1 stycznia 2016 do 31 grudnia 2020 r. miała być realizowana budowa pierwszej elektrowni jądrowej.

22. Z. Kamieński, *Energia odnawialna i jądrowa – obie czyste i potrzebne*, <http://www.komunalny.pl/index.php?name=article&op=show&id=6803>, pobrano 20.10.2009 r.

23. Na podstawie Polityki ekologicznej państwa.

24. Z. Kamieński, *Mapa drogowa dla atomu*, <http://www.komunalny.pl/index.php?name=article&op=show&id=6454>, pobrano 11.08.2009 r.

Szczególnie istotny, głównie z punktu widzenia społecznej akceptacji realizowanego projektu, był wybór lokalizacji pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, co uczyniono w roku 2009<sup>25</sup>. Obecnie jednak rząd ponownie zmienił plany dotyczące budowy elektrowni jądrowych. Plan w dalszym ciągu przewiduje budowę w Polsce w dwóch elektrowni jądrowych, ale przesunął termin uruchomienia pierwszego bloku dopiero w 2025 r.<sup>26</sup>, co świadczy o braku woli politycznej do realizacji tego projektu. Najprawdopodobniej związane jest to z naciskami ze strony Unii Europejskiej, niechętniej rozwojowi energetyki jądrowej.

Zatem należy zauważyć, że mamy dwie ustawy: ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe<sup>27</sup> oraz ustawę z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>28</sup>, które umożliwiają nam budowę elektrowni jądrowych, ale czy ich przepisy zostaną w praktyce zastosowane, zależy to już od woli rządzących.

Zwiększenie efektywności energetycznej o 20 proc. To wyzwanie, którego realizacja, odbywa się w oparciu o przepisy prawa energetycznego oraz dwóch ustaw: ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej<sup>29</sup> oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów<sup>30</sup>. Pierwsza z nich, zawiera założenia krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią, zadania jednostek sektora publicznego w zakresie efektywności energetycznej oraz

---

25. J. Cheda, *Polska...*, s. 77.

26. Termin ten ustalony został w „Programie polskiej energetyki jądrowej” zatwierdzony na mocy uchwały nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”, Monitor Polski z 2014 r., poz. 503.

27. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. prawo atomowe, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 264 z późniejszymi zmianami.

28. Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących Dz. U. nr 135 poz. 789 z późniejszymi zmianami.

29. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej Dz. U. nr 94, poz. 551 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o efektywności energetycznej.

30. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów Dz. U. nr 223, poz. 1459 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o wspieraniu termomodernizacji i remontów z 2008 r.

zasady uzyskania i umorzenia świadectwa efektywności energetycznej i zasady sporządzania audytu efektywności energetycznej. Celem ustawy jest doprowadzenie do:

- zwiększenia oszczędności energii przez odbiorców końcowych;
- zwiększenia oszczędności energii przez urządzenia potrzeb własnych (zespół pomocniczych obiektów lub instalacji, służących procesowi wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła);
- zmniejszenia strat energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego w przesyłce i dystrybucji.

Aby osiągnąć Krajowy cel w zakresie oszczędnego gospodarowania energią ustawa wymienia rodzaje przedsięwzięć, które powinny być realizowane. Chodzi tu w szczególności o:

- izolację instalacji przemysłowych;
- przebudowę lub remont budynków;
- modernizację: urządzeń przeznaczonych do użytku domowego, oświetlenia, urządzeń potrzeb własnych, urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych, lokalnych sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła;
- odzysk energii w procesach przemysłowych;
- ograniczenie: przepływów mocy biernej, strat sieciowych w ciągach liniowych, strat w transformatorach<sup>31</sup>;
- stosowanie do ogrzewania lub chłodzenia obiektów energii wytwarzanej we własnych lub przyłączonych do sieci odnawialnych źródeł energii.

Przepisami ustawy wprowadzono także świadectwa efektywności energetycznej (tzw. białe certyfikaty). Jest to mechanizm stymulujący i wymuszający zachowania prooszczędnościowe. Do ich pozyskania i przedstawienia do umorzenia określonej ilości świadectw efektywności energetycznej lub uiszczenia opłaty zastępczej zobowiązani są: przedsiębiorstwa sprzedające energię elektryczną, ciepło lub paliwa gazowe odbiorcom końcowym.

Zwiększenie efektywności energetycznej możliwe jest także w przypadku, gdy dostępne na rynku urządzenia, instalacje i sieci zapewniać będą racjonalne i oszczędne zużycie paliw lub energii.

---

31. W dalszym ciągu nie została uchwalona ustawa o korytarzach przesyłowych, która ułatwiłaby modernizację i rozbudowę sieci przesyłowych. Przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 z późniejszymi zmianami, dotyczące służebności przesyłu uznawane są za niewystarczające.

Dlatego też na podstawie art. 51 prawa energetycznego projektowanie, produkcja, import, budowa oraz eksploatacja urządzeń, instalacji i sieci powinny zapewniać racjonalne i oszczędne zużycie paliw lub energii przy zachowaniu:

- niezawodności współdziałania z siecią;
- bezpieczeństwa obsługi i otoczenia po spełnieniu wymagań ochrony środowiska;
- zgodności z wymaganiami odrębnych przepisów, a w szczególności przepisów: prawa budowlanego, o ochronie przeciwporażeniowej, o ochronie przeciwpożarowej, o dozorze technicznym, o ochronie dóbr kultury, o muzeach, Polskich Norm wprowadzonych do obowiązkowego stosowania lub innych przepisów wynikających z technologii wytwarzania energii i rodzaju stosowanego paliwa.

Natomiast producenci i importerzy urządzeń określają w dokumentacji technicznej wielkość zużycia paliw i energii, odniesioną do uzyskiwanej wielkości efektu użytkowego urządzenia w typowych warunkach użytkowania, zwaną „efektywnością energetyczną” oraz informują o efektywności energetycznej urządzeń na etykiecie i w charakterystyce technicznej. (art. 52 prawa energetycznego).

Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów z 2008 r. reguluje zagadnienia dotyczące wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych mających na celu: zmniejszenie zużycia energii dostarczanej do budynków oraz zmniejszenie strat energii w lokalnych sieciach ciepłowniczych, całkowitą lub częściową zamianę konwencjonalnych źródeł energii na źródła niekonwencjonalne, w tym odnawialne.

Redukcja emisji dwutlenku węgla możliwa jest poprzez stosowanie instrumentów określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>32</sup>, ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>33</sup> oraz w ustawie z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>34</sup>. Jednak należy pamiętać, że podstawowym dokumentem, który reguluje kwestie dotyczące ograniczania emisji

---

32. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150, z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.o.ś.

33. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz. U. nr 130, poz. 1070 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji z 2009 r.

34. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Dz. U. nr 122, poz. 695 z późniejszymi zmianami.

gazów cieplarnianych (w tym CO<sub>2</sub>) jest Polityka klimatyczna Polski, strategię emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020<sup>35</sup>. Określone w Polityce cele krótkookresowe zakładały w latach 2003-2006 podjęcie działań skierowanych na pełne wdrożenie systemów warunkujących realizację postanowień ramowej konferencji w sprawie zmian klimatu i Protokołu z Kioto. W tym okresie należało zapoczątkować integrację polityki klimatycznej z innymi politykami państwa, w pierwszej kolejności z politykami infrastrukturalnymi i reformą polityki finansowo-podatkowej, a także podjąć działania w celu zapewnienia pełnego udziału w negocjacjach celów dla drugiego okresu zobowiązań (2013-2018). Celem ilościowym jest dążenie do osiągnięcia około 30-40% redukcji emisji gazów cieplarnianych w roku 2020 w stosunku do roku bazowego 1988<sup>36</sup>. Ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> zakładają także powołane wcześniej: Polityka ekologiczna Państwa i Polityka energetyczna Polski.

Kwestie dotyczące ograniczania emisji poszczególnych typów substancji regulują przede wszystkim przepisy p.o.ś. oraz przepisy ustaw szczegółowych. Obecnie obowiązujące prawo ochrony powietrza jest wynikiem implementacji poszczególnych regulacji wspólnotowych. Konieczność dostosowania polskich regulacji prawnych dotyczących ochrony powietrza do prawa wspólnotowego w związku z przystąpieniem polski do Unii Europejskiej przyspieszyła proces zmian prawnych, skutkując uporządkowaniem i dostosowaniem prawa polskiego, a także wprowadzeniem instytucji prawnych zapewniających pełniejszą ochronę środowiska i jej zasobów<sup>37</sup>. W myśl przepisów p.o.ś. działania ochronne powinny prowadzić do utrzymania w powietrzu substancji na poziomie niższym niż dopuszczalny lub co najmniej na poziomie dopuszczalnym lub też powinny zmierzać do zmniejszania poziomu substancji do co najmniej dozwolonego<sup>38</sup>. Szczególne miejsce w tym

---

35. Ministerstwo Środowiska, *Polityka klimatyczna Polski. Strategie emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*, [www.pnec.org.pl/partnerstwo/.../polityka\\_klimatyczna\\_polski.pdf](http://www.pnec.org.pl/partnerstwo/.../polityka_klimatyczna_polski.pdf), po-brano 15.12.2009 r., Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 października 2003 r.

36. Z. Brodecki (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005, s. 294.

37. J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 213–214.

38. M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 259.

systemie odgrywają pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza (pozwolenia emisyjne) oraz pozwolenia zintegrowane<sup>39</sup>.

Zarządzanie emisjami gazów cieplarnianych regulowane jest, tak jak już była mowa, przepisami ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji z 2009 r. Ustawa określa zadania Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami oraz zasady funkcjonowania Krajowego systemu bilansowania i prognozowania emisji. Określa także zasady zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, zasady obrotu i zarządzania jednostkami Kioto oraz zasady funkcjonowania Krajowego rejestru tych jednostek. Zawiera także zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji oraz Rachunku klimatycznego oraz warunki i zasady realizacji projektów wspólnych wdrożeń zarówno na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza terytorium naszego kraju. Wykaz gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadzanych do powietrza, objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, określa załącznik do niniejszej ustawy.

Z kolei ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z 2011 r. określa zasady funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, którego celem jest ograniczenie tych emisji w sposób opłacalny i ekonomicznie efektywny. Rozwiązania zawarte w tej ustawie oparte są na przepisach prawa wspólnotowego. Określa ona zarówno przydział uprawnień do emisji, jak również obrót tymi uprawnieniami. Tak więc zakres przedmiotowy ustawy jest znaczenie szerszy niż wskazywałby jej tytuł, na co słusznie zwrócił uwagę M. Górski<sup>40</sup>. Rozdział uprawnień dokonywany jest w ramach Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień. Przydział uprawnień dokonywany jest w zezwoleniu określającym warunki korzystania ze środowiska. Podmiot, który uzyskał uprawnienie do emisji, może to uprawnienie wykorzystać do rozliczenia rzeczywistej emisji lub przenieść lub sprzedać. Prowadzący instalację, uprawniony do emisji, zobowiązany jest do składania corocznego raportu organowi właściwemu do wydania zezwolenia oraz Krajowemu Administratorowi. Na podstawie tego raportu weryfikowana jest liczba uprawnień. Emisja realizowana poza

---

39. J. Cheda, *Polska ...*, s. 71-72.

40. M. Górski, J. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 251.

posiadanymi uprawnieniami stanowi podstawę do naliczenia administracyjnej kary pieniężnej. Nadzór nad systemem przydziału uprawnień sprawowany jest przez Ministra Środowiska, przy wsparciu Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji. Kluczowym zadaniem Krajowego Administratora jest prowadzenie Krajowego Rejestru Uprawnień, zawierającego informacje o wydanych zezwoleniach, uprawnieniach przydzielonych, sprzedanych i przeniesionych itp. Należy zauważyć, że obecnie emisje te jawią się jako nowy towar, natomiast uprawnienia do emisji mogą też pełnić funkcję papierów wartościowych, wpływających na wyniki finansowe przedsiębiorstw. Wszystko to powoduje, że ochrona środowiska w działalności gospodarczej staje się jednym z jej celów ekonomicznych, a nie tylko uciążliwym kosztem<sup>41</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że wpływ przemysłu energetycznego na stan środowiska jest w dalszym ciągu bardzo znaczący. Przedstawione w artykule prawne instrumenty rozwoju przemysłu energetycznego w naszym kraju umożliwiają zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego dzisiaj, ale wyzwania, przed którymi stoi nasz kraj, szczególnie w zakresie ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>, są bardzo duże. Niestety w dalszym ciągu stabilizatorem bezpieczeństwa energetycznego są, i w najbliższym czasie będą, krajowe zasoby węgla kamiennego i brunatnego. Biorąc jednak pod uwagę konieczność ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, trudno będzie osiągnąć wymagany przez Unię Europejską poziom emisji CO<sub>2</sub>. Wykorzystanie innych surowców do produkcji energii wymaga poszukiwania własnych kopalni energetycznych (np. gazu z łupków) czy też zdywersyfikowania dostaw paliw, co może zapewnić Polsce bezpieczeństwo energetyczne poprzez uniezależnienie się od dotychczasowych dostawców, przede wszystkim od Rosji. Przykładem tego typu działań jest budowa gazoportu w Świnoujściu na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu<sup>42</sup> – czy też polski sprzeciw wobec budowy Gazociągu Północnego – Nord Stream. Nie oznacza to jednak odejścia od węgla jako podstawowego surowca energetycznego. Zmusza nas jedynie do tego,

---

41. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo...*, s. 120.

42. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz. U. nr 84, poz. 700 z późniejszymi zmianami.



aby wprowadzać bardziej ekologiczne technologie produkcji energii w elektrowniach węglowych (tradycyjnych) oraz stworzyć system gromadzenia, składowania i wykorzystywania dwutlenku węgla powstającego w procesie wytwarzania energii. Należy zgodzić się z poglądem Zbigniewa M. Karaczuna, że zły stan sektora i konieczność jego modernizacji powinien stać się początkiem proekologicznej reformy służącej budowie gospodarki niskowęglowej i niskoemisyjnej. Niestety, realizację tego scenariusza utrudniają przyczyny polityczne: strach przed decyzjami prowadzącymi do kolejnej transformacji oraz manipulowanie opinią publiczną przez wielkie, pionowo skonsolidowane koncerny energetyczne<sup>43</sup>. Niewątpliwie konieczne jest znaczne przyspieszenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz wprowadzenie oszczędności energii w przemyśle, transporcie. Brak odrębnej ustawy o OZE niewątpliwie spowalnia rozwój energetyki niekonwencjonalnej w naszym kraju. Modernizacji wymaga też sektor energetyczny, także w zakresie budowy sieci przesyłowych, czemu stoi na przeszkodzie brak ustawy o korytarzach przesyłowych. Każdy z nas powinien pamiętać, że oszczędzanie energii ma nie tylko wymiar finansowy, ale i środowiskowy. Mniejsze zużycie to mniejsza emisja CO<sub>2</sub> i to jest właśnie nasz wkład w zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Oczywiście skuteczność powyższych działań uzależniona jest od środków finansowych.

Poza środkami krajowymi na ochronę środowiska – szczególnie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – istnieje możliwość pozyskiwania środków z Unii Europejskiej. Poza obiecany przez Unię Europejską środkami w wysokości ok. 7,5 mld zł do 2030 r. na modernizację naszej energetyki, w latach 2014-2020 na gospodarkę niskoemisyjną, ochronę środowiska, przeciwdziałanie i adaptację do zmian klimatu, transport, bezpieczeństwo energetyczne, ochronę zdrowia oraz ochronę dziedzictwa kulturowego środki (27,41 mld euro), będzie można pozyskiwać z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Zrównoważona energetyka, będzie mogła być finansowana z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój – 8,61 mld euro. Z Programu LIFE-program działań na rzecz środowiska i klimatu. Jak jego nazwa wskazuje, będzie można finansować przedsięwzięcia służące ochronie klimatu. Na ochronę środowiska przeznaczone

---

43. Z. M. Karaczun, *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, „Studia BAS” 2012, nr 1(29), s. 98.

także będą środki z 16. Regionalnych Programów Operacyjnych – 31,2 mld euro. Zatem jak widać, środki są, trzeba będzie je jedynie umieć pozyskać, a to zadanie przede wszystkim samorządów i przedsiębiorców będących beneficjentami tych programów.

## Streszczenie

### **Prawne aspekty rozwoju przemysłu energetycznego i jego wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce**

Artykuł poświęcony jest ukazaniu systemu prawa energetycznego i jego wpływu na rozwój tej gałęzi przemysłu. Autor przedstawił także, w jakim zakresie normy te gwarantują zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, w szczególności poprzez redukcję emisji dwutlenku węgla, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym oraz poprzez zwiększenie efektywności energetycznej.

**Słowa kluczowe:** Energetyka, źródła energii, prawo energetyczne, bezpieczeństwo ekologiczne.

## Summary

### **Legal aspects of the development of the energy industry and its impact on ecological security in Poland**

The article is devoted to show the power of the legal system and its impact on the development of this industry. The author also presented the extent to which these standards are guaranteed to ensure environmental safety, in particular by reducing carbon dioxide emissions, increasing the share of renewables in the energy mix and increasing energy efficiency.

**Keywords:** energy, energy law, environmental safety.

## Bibliografia

- Brodecki Z., (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005.
- Cheda J., *Polska a globalny problem ocieplenia klimatu*, „Homo Politicus” 2010, nr 1 (5).
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Bezpieczeństwo ekologiczne obszaru Morza Bałtyckiego – aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Prawo Morskie” 1993, t. VII.

- *Energia odnawialna*, [http://energiaodnawialna.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=27](http://energiaodnawialna.net/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=27), pobrano 15.10.2014 r.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Górski M., Kierzkowska J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006.
- Huzar E., Dziecioł M., *Technologie małodopadowe i zasady czystszej produkcji*, [w:] P. Pieczyński (red.), *Ekorozwój i Agenda 21. Interdyscyplinarny model kształcenia*, Szczecin 2007.
- Jaśtał J., *Dylematy bezpieczeństwa ekologicznego*, Warszawa 1999.
- Kamiński Z., *Energia odnawialna i jądrowa – obie czyste i potrzebne*, <http://www.komunalny.pl/index.php?name=article&op=show&id=6803>, pobrano dnia 20.10.2009 r.
- Kamiński Z., *Mapa drogowa dla atomu*, <http://www.komunalny.pl/index.php?name=article&op=show&id=6454>, pobrano dnia 11.08.2009 r.
- Karaczun Z. M., *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, „Studia BAS” 2012, nr 1(29).
- Korzeniowski P., *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001.
- Majchrzak H., *Polityka energetyczna Polski do 2030 r. przyjęta*, <http://www.komunalny.pl/index.php?name=article&op=show&id=7070>, pobrano 15.12.2009 r.
- Michałow W., *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego świata i Polski*, [w:] A. D. Rotfeld (red.), *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1986.
- Ministerstwo Środowiska, *Polityka klimatyczna Polski. Strategie emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*, [www.pnec.org.pl/partnerstwo/.../polityka\\_klimatyczna\\_polski.pdf](http://www.pnec.org.pl/partnerstwo/.../polityka_klimatyczna_polski.pdf), pobrano 15.12.2009 r.
- *Polityka klimatyczna: UE ograniczy emisję CO<sub>2</sub>*, „Forbes” <http://www.forbes.pl/polityka-klimatyczna-ue-ograniczy-emisje-co2,artykuly,185133,1,1.html>, pobrano 24.10.2014 r.
- Poskrobko B., Poskrobko T., Skiba K., *Ochrona biosfery*, Warszawa 2007.
- Rosiński A., *Zobowiązania UE w sprawie CO<sub>2</sub> przełożą się na globalny sukces*, <http://www.forbes.pl/zobowiazania-ue-ws-co2-przelozyla-sie-na-globalny-sukces,artykuly,185246,1,4.html>, pobrano dnia 02.11.2014 r.
- Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

## Wykaz aktów prawnych

- Dyrektywa 2009/28/KE z 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promocji wykorzystania energii z zasobów odnawialnych, Dziennik Urzędowy L 140/16 z dnia 5 czerwca 2009 r.
- Uchwała Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka ekologiczna państwa na lata 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2016, Monitor Polski nr 34, poz. 501.
- Uchwała Rady Ministrów 157/2010 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie Polityki energetycznej Polski do 2030 r., Monitor Polski nr 2, poz. 11.
- Uchwała nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”, Monitor Polski z 2014 r., poz. 503.
- Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 października 2003 r.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz. U. nr 169, poz. 1199 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej Dz. U. nr 94, poz. 551 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz. U. nr 130, poz. 1070 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów Dz. U. nr 223, poz. 1459 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz. U. nr 84, poz. 700 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150, z późniejszymi zmianami.

- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. U. nr 122, poz. 695 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. nr 135 poz. 789 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. prawo atomowe, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 264 z późniejszymi zmianami.



# Gospodarka odpadami komunalnymi w gminie - uwarunkowania prawne, cele i zasady

Radosław Kamiński<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Gospodarka odpadami komunalnymi jest jednym z podstawowych problemów współczesnego świata. Dokonujący się postęp i rozwój społeczno-gospodarczy – co zresztą okazało się nieuniknione i nieodzowne – przyczynił się do powstawania coraz większej ilości odpadów. Przełom produkcyjny zapoczątkowany w XIX wieku usprawnił procesy produkcyjne i przyczynił się do produkcji nowych dóbr. Mechanizacja produkcji, odkrycie nowych tworzyw sztucznych pozwoliły na masową skalę zastępować wykorzystywane do tej pory materiały naturalne, a rosnąca zasobność społeczeństw przyczyniła się do powszechnej dostępności dóbr konsumpcyjnych, co w konsekwencji doprowadziło się do olbrzymiego wzrostu odpadów.

Do lat 60. XX wieku odpady traktowane i postrzegane były przede wszystkim w kategoriach estetycznych, a kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego miały drugorzędne znaczenie<sup>2</sup>. Podejście to uległo zmianie dopiero w latach 70. XX wieku, kiedy zaczęto zwracać większą uwagę na proces produkcyjny, a zwłaszcza na odrzuty produkcyjne powstające przy poszczególnych procesach. Przestały one być jedynie bezużytecznymi odpadami, a zaczęły mieć wartość ekonomiczną i technologiczną. Konsekwencją tego stanu rzeczy stało się oddolne utworzenie nowej gałęzi gospodarki: gospodarki odpadami, za czym poszły nowe regulacje

- 
1. dr Radosław Kamiński, adiunkt w Katedrze Procesów Społecznych Wydziału Humanistycznego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.
  2. Niestety ten brak świadomości, co do skutków takiego postępowania ze śmieciami, odczuwamy w chwili obecnej. Dopiero pełniejsze rozpoznanie problemu związanego z zalegającymi, ogromnymi ilościami odpadów odśloniło skalę zagrożenia środowiska, co bezpośrednio przyczyniło się do poszukiwania nowych rozwiązań, które miały na celu odnalezienie nowych metod gospodarowania odpadami. Zob. szerzej: Zob. J. L. Łapiński, *Zarys dziejów myśli ekologicznej w Polsce*, [w:] J. L. Łapiński, *Rozwój myśli ekologicznej w Polsce i w Rosji – wybrane aspekty*, Lublin 2005, s. 13-117.

prawne, których celem było określenie właściwego postępowania z odpadami, co z kolei przyczyniło się do konieczności zastosowania nowych technik produkcyjnych mających na celu zminimalizowanie powstawania odpadów.

Przed problemem związanym z gospodarką odpadami stanęła również Polska. Powojenna PRL stała się krajem zakładów przemysłowych – głównie przemysłu ciężkiego – którego rozwój nie uwzględniał negatywnego oddziaływania na środowisko odpadów, które powstawały w procesie produkcyjnym. Z tego powodu przez wiele lat do środowiska naturalnego przedostawały się olbrzymie ilości zanieczyszczeń, a brak specjalistycznych urządzeń pozwalających na redukcję emitowanych zanieczyszczeń, słabe wyposażenie służb kontrolnych oraz niska (by nie powiedzieć: żadna) świadomość społeczeństwa stały się przyczyną olbrzymich problemów w zakresie ochrony środowiska<sup>3</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie aktualnych zasad funkcjonowania gospodarki odpadami w gminie po wejściu w życie nowych rozwiązań prawnych.

Wstępne założenia polityki ekologicznej Polski opracowane zostały w 1990 r. i – po uchwaleniu ich przez Sejm i Senat RP – weszły w życie w 1991 r. Po dziesięciu latach ich obowiązywania, na mocy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup>, wprowadzony został obowiązek opracowywania i aktualizowania polityki ekologicznej państwa, a zatwierdzona w tym samym okresie „Druga polityka ekologiczna państwa”<sup>5</sup> ustaliła cele do realizacji na kolejne lata. Aktualizacja tej polityki nastąpiła w 2003 r., w postaci „Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2003-2006, z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010”<sup>6</sup>. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. pojawiła się koniecz-

---

3. A. Szymańska-Pulikowska, *Współczesne problemy w planowaniu gospodarki odpadami komunalnymi*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012 r., nr 3/III, s. 209-220.

4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. nr 62 poz. 627 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.o.ś.

5. *II polityka ekologiczna państwa*, na: [http://www.mos.gov.pl/arttykul/329\\_polityka\\_ekologiczna/339\\_II\\_polityka\\_ekologiczna.html](http://www.mos.gov.pl/arttykul/329_polityka_ekologiczna/339_II_polityka_ekologiczna.html), pobrano 13.09.2014r.

6. *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, na: [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_04/36383d1a880bbc0b65d0a1c501571e73.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/36383d1a880bbc0b65d0a1c501571e73.pdf), pobrano 13.09.2014 r.



ność dostosowania prawa polskiego do prawa UE<sup>7</sup>, co bezpośrednio wiązało się z koniecznością dostosowania przepisów prawa z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i automatycznie pociągnęło za sobą zmiany w dotychczas obowiązujących przepisach<sup>8</sup>. Najnowsza polityka ekologiczna państwa (na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016), w obszarze ochrony środowiska przewiduje działania zgodne z priorytetami Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Główną zasadą polityki ekologicznej państwa jest przyjęta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>10</sup> zasada zrównoważonego rozwoju, której podstawowym założeniem jest takie prowadzenie polityki i działań w poszczególnych sektorach gospodarki i życia społecznego, aby zachować zasoby i walory środowiska w stanie zapewniającym trwałe możliwości korzystania z nich zarówno przez obecne, jak i przyszłe pokolenia przy jednoczesnym zachowaniu trwałości funkcjonowania procesów przyrodniczych oraz naturalnej różnorodności biologicznej. W zakresie jakości środowiska polityka ekologiczna dotyczy m.in. gospodarki odpadami, której głównym celem jest zapobieganie powstawania odpadów, przy rozwiązywaniu problemu odpadów „u źródła” oraz odzyskiwanie surowców i ponowne wykorzystanie odpadów, a także bezpieczne dla środowiska końcowe unieszkodliwianie odpadów niewykorzystanych.

## Regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi

Gospodarka komunalna – jak zauważa M. Kulesza określana jako „własne zadania samorządu o charakterze gospodarczym” – stanowi podstawową sferę działania i główną misję samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. Aktualnie gospodarka odpadami ko-

- 
7. W zakresie gospodarki odpadami obowiązuje 12 dyrektyw Unii Europejskiej, które musiały zostać transponowane do krajowego porządku prawnego.
  8. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 96 poz. 959.
  9. *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*, na: [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_11/8183a2c86f4d7e2cdf8c3572bdba0bc6.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_11/8183a2c86f4d7e2cdf8c3572bdba0bc6.pdf), pobrano 13.09.2014 r.
  10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.
  11. M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2012, s. 8.

munalnymi regulowana jest przez wiele aktów prawnych. Przede wszystkim jednak wymienić należy:

- Konstytucję RP,
- ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>12</sup>,
- ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>13</sup>,
- ustawę z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej<sup>14</sup>,
- ustawę z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>15</sup>,
- ustawę z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>16</sup>,
- ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym<sup>17</sup>,
- ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach<sup>18</sup>
- ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>19</sup>,

---

12. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o odpadach.

13. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. nr 132, poz. 622 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

14. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej Dz. U. nr 63 poz. 639 z późniejszymi zmianami.

15. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz. U. z 2013 r., poz. 888 z późniejszymi zmianami.

16. Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. U. nr 25, poz. 202.

17. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1495 z późniejszymi zmianami.

18. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach Dz. U. 2009 nr 79 poz. 666 z późniejszymi zmianami.

19. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. nr 163, poz. 981 z późniejszymi zmianami.

- ustawę z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych<sup>20</sup>,
- p.o.ś.,
- ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową<sup>21</sup>,
- ustawę z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki<sup>22</sup>,
- ustawę z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków<sup>23</sup>,
- ustawę z dnia 13 kwietnia 2007r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>24</sup>,
- ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>25</sup>,
- ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>26</sup>,
- ustawę z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>27</sup>,

- 
20. Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych, Dz. U. nr 138, poz. 865 z późniejszymi zmianami.
  21. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową, Dz. U. nr 121, poz. 1263 z późniejszymi zmianami.
  22. Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, Dz. U. nr 47, poz. 243 z późniejszymi zmianami.
  23. Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków, Dz. U. nr 166, poz. 1361 z późniejszymi zmianami.
  24. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie Dz. U. nr 75, poz. 493 z późniejszymi zmianami.
  25. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. nr 199, poz. 1227 z późniejszymi zmianami.
  26. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 152, poz. 897 z późniejszymi zmianami.
  27. Ustawę z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz.U. 2013 poz. 228; akt objęty tekstem jednolitym Dz. U. 2013, poz. 1399 z wyj. art. 2.

- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości<sup>28</sup>.

Gospodarka odpadami komunalnymi od wielu lat stanowi dla Polski poważny problem, a obowiązujące do 2012 rozwiązania i przepisy prawne nie przyniosły planowanych efektów i nie przełożyły się na budowę niezbędnej infrastruktury, ograniczenia składowania odpadów komunalnych oraz zwiększenia pozyskiwania surowców wtórnych ze strumienia odpadów komunalnych. Z uwagi na powyższe – w połączeniu z wymogami Unii Europejskiej – dokonana się w Polsce zmiana w zakresie prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi.

## Gospodarka odpadami komunalnymi – podstawowe zasady i uwarunkowania

Warunki realizacji właściwej gospodarki odpadami oraz zasady ochrony środowiska reguluje ustawa o odpadach. Określa ona prawa i obowiązki uczestników systemu gospodarowania odpadami. W stosunku do dotychczas obowiązujących rozwiązań<sup>29</sup> dokonana ona kilku istotnych zmian, których celem było – jak zaznacza Z. Grabowski – przede wszystkim:

- uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”;
- zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji, kierowanych na składowiska odpadów;
- zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów;
- całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów;
- prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i przedsiębiorców

---

28. Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2013 r., poz. 122 z późniejszymi zmianami.

29. Do wejścia w życie nowej ustawy kwestie odpadów regulowała ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach Dz. U. nr 62, poz. 628 z późniejszymi zmianami.

prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

- zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami<sup>30</sup>

Zgodnie z ustawą o odpadach (art. 3, ust. 1, pkt. 6) odpad, to każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Z kolei przez odpady komunalne ustawodawca uznał odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (art. 3, ust. 1, pkt. 7 ustawy o odpadach). Gospodarowanie odpadami jest to natomiast proces zbierania, transportu recyklingu, przetwarzania oraz unieszkodliwianie odpadów wraz z nadzorem nad tego rodzaju działaniami.

Gospodarka odpadami to nic innego jak wytwarzanie odpadów komunalnych i gospodarowanie nimi. Co do samej zasady, odpady należy magazynować, co w praktyce oznacza przechowywanie rzeczy wyrzuconych przez pewien okres czasu w odpowiednio do tego przygotowanym miejscu<sup>31</sup>. Zgodnie z prawem, posiadaczem odpadów jest każdy kto wszedł w posiadanie danych rzeczy (art. 3, ust. 1, pkt. 19 ustawy o odpadach). Odpady mogą być ponownie użyte, przez co rozumieć należy działanie polegające na wykorzystywaniu produktów lub części produktów niebędących odpadami ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone (art. 3, ust. 1, pkt. 19 ustawy o odpadach). Recykling ustawa definiuje jako odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty,

---

30. Z. Grabowski, *Wytyczne dla gmin dotyczące wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2011, s. 10, na: [http://www.mos.gov.pl/artukul/4437\\_opracowania\\_i\\_ekspertyzy/18105\\_wytyczne\\_dla\\_gmin\\_dotyczace\\_wdrazenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.html](http://www.mos.gov.pl/artukul/4437_opracowania_i_ekspertyzy/18105_wytyczne_dla_gmin_dotyczace_wdrazenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.html), pobrano 15.09.2014 r.

31. Art. 3, ust. 1, pkt 2, 3, 5 ustawy o odpadach.

materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu, lub innych celach: obejmuje ponowne przetwarzanie materiału ograniczonego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jak paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk<sup>32</sup>. Wszystkie odpady oraz ich zbieranie możemy podzielić na selektywne lub nieselektywne, przy czym ustawa wskazuje, że poprzez selektywne zbieranie odpadów należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. (art. 3, ust. 1, pkt. 19 ustawy o odpadach). Odpady można poddać procesowi odzysku. Określenie odzysku regulowane jest przez ustawę o odpadach, która rozumie to poprzez dowolny proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji lub w wyniku którego odpady są przygotowane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3, ust. 1, pkt. 14 ustawy o odpadach).

Jako warunek podstawowy i konieczny ustawodawca przyjął, że gospodarka odpadami musi być prowadzona w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem faktu, że nie może ona doprowadzić do zagrożenia wody, powietrza, gleby, roślin oraz zwierząt. Proces gospodarowania powinien przebiegać w taki sposób, aby nie powodował skutków ubocznych, takich jak: nadmierny hałas czy zapach. Sam proces nie może powodować jakichkolwiek ujemnych skutków wpływających na środowisko wiejskie o szczególnym znaczeniu kulturowym oraz przyrodniczym. Ustawa wprowadza również hierarchię sposobów postępowania z odpadami, zakładając przy tym, że podjęcie jakichkolwiek działań powodujących lub mogących powodować powstanie odpadów, powinno przewidywać ich planowanie, projektowanie i być prowadzone przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środo-

---

32. Art. 3, ust. 1, pkt 23 ustawy o odpadach.

wisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia. Samo postępowanie z odpadami sprowadza się przede wszystkim do:

- zapobiegania powstaniu odpadów,
- przygotowania do ponownego użycia,
- recyklingu,
- innych procesów odzysku,
- unieszkodliwiania<sup>33</sup>.

Ustawa o odpadach w szczegółowy sposób określa również zasadę bliskości oraz postępowanie z odpadami niebezpiecznymi<sup>34</sup>. Regulacje odnoszące się do kwestii kosztów gospodarowania odpadami (KGO) określone są w art. 22 ustawy. KGO są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów<sup>35</sup>. Ustawa o odpadach (art. 22-25 i 29-30) przewiduje, że odpady zbierane są w sposób selektywny, a ich transport oraz magazynowanie odbywać się musi zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, natomiast przetwarzanie dopuszczalne jest jedynie w instalacjach lub urządzeniach. W celu osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, ustawodawca przewidział konieczność opracowywania planów gospodarki odpadami, które opracowywane są na poziomie krajowym i wojewódzkim<sup>36</sup>.

---

33. Art. 17 ustawy o odpadach.

34. Art. 20 i 21 ustawy o odpadach.

35. W przypadkach określonych w odrębnych przepisach, koszty gospodarowania odpadami ponosi producent produktu lub podmiot wprowadzający produkt na terytorium kraju, określony w tych przepisach.

36. Art. 34 ustawy o odpadach. Zgodnie z ustawą krajowy plan gospodarki odpadami opracowany przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej uchwała Rada Ministrów, a plan wojewódzki sejmik, po opracowaniu go przez zarząd województwa. Plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 6 lat.

Zgodnie z ustawą o odpadach plan powinien zawierać:

- analizę aktualnego stanu gospodarki na danym terenie (rodzaje, ilość i źródła powstawania odpadów; rodzaj i ilość odpadów poddanych procesowi odzysku; rodzaj rozmieszczenia i mocy przerobowych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych; identyfikacje problemów związanych z gospodarką odpadami;
- prognozę zmian w dziedzinie gospodarki odpadami z wyszczególnieniem prognoz zmian gospodarczych oraz demograficznych;
- terminy oraz cele dotyczące zapobiegania powstawaniu oraz ograniczenia odpadów komunalnych;
- kierunki działań prowadzące do zmniejszenia powstawania odpadów komunalnych;
- harmonogram oraz sposób finansowania założonych kierunków działań;
- strategie oceny oddziaływania planu na środowisko naturalne;
- sposób monitoringu oraz oceny wdrożenia planu;
- streszczenie w języku niespecjalistycznym<sup>37</sup>.

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami powinny ponadto zawierać:

- podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu;
- wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpa-

---

37. Art. 35 ust. 1 ustawy o odpadach. Poza tym w planach tych znaleźć się powinien opis aspektów organizacyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami, w tym opis podziału odpowiedzialności pomiędzy podmioty publiczne i prywatne zajmujące się gospodarowaniem odpadami; ocena użyteczności i przydatności stosowania instrumentów ekonomicznych i innych instrumentów do rozwiązywania problemów związanych z gospodarką odpadami, z uwzględnieniem potrzeby utrzymywania niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego; dane dotyczące kampanii informacyjnych i informowania społeczeństwa lub określonej grupy osób w zakresie gospodarki odpadami; informacje dotyczące skażonych miejsc unieszkodliwiania odpadów i środków podjętych dla ich przywrócenia do stanu pozwalającego na ich gospodarcze wykorzystanie oraz kwestie specyficzne związane z gospodarką odpadami, wynikające z uwarunkowań dotyczących obszaru, dla którego jest sporządzany plan.



dów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;

- plan zamykania instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych<sup>38</sup>.

Ustawodawca zobowiązał organy przygotowujące plany do sporządzania obejmujących okres 3 lat kalendarzowych sprawozdań z realizacji planów gospodarki odpadami<sup>39</sup>. Wszelka działalność dotycząca zbierania odpadów i prowadzenia ich przetwarzania wymaga uzyskania zezwolenia, a organem upoważnionym do jego wydania jest – w zależności od szczegółowych uwarunkowań – marszałek województwa, starosta lub regionalny dyrektor ochrony środowiska<sup>40</sup>.

## Zadania gminy w zakresie gospodarowania odpadami na podstawie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Jak słusznie stwierdzają E. Grygorczuk-Petersons, I. Tałałaj: „urbanizacja i rozwój cywilizacji związane z rozwojem przestrzennym, demograficznym i gospodarczym, spowodowały zagrożenia środowiska i zdrowia ludzi, które odczuwamy już w ich wstępnych objawach jako uciążliwości ekologiczne. Celem rozwiązania tych problemów państwo – w zasadniczej części – przekazało swoje uprawnienia gminom<sup>41</sup>, czyniąc je odpowiedzialnymi za organizację zaspokajania zbiorowych

---

38. Region gospodarki odpadami komunalnymi stanowi obszar sąsiadujących ze sobą gmin, liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców lub obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców. Regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 tys. mieszkańców. Art. 35 ust. 5-6 ustawy o odpadach.

39. Art. 39 ust. 1 ustawy o odpadach.

40. Art. 41 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach.

41. W uzupełnieniu należy dodać, że w kompleksowy sposób kwestia gospodarowania odpadami w gminach uregulowana została w polskim prawie po wejściu w życie ustawy o odpadach, której podstawowym celem było uporządkowanie przepisów z zakresu wytwarzania odpadów, zbierania oraz unieszkodliwiania i odzyskiwania. Ustawa nałożyła przy tym obowiązek tworzenia nowych narzędzi w procesie gospodarki odpadami (planów gospodarki odpadami na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz nadrzędnym na szczeblu krajowym).

potrzeb wspólnoty mieszkańców<sup>42</sup>. Przekazanie tej części zadań administracyjnych gminom wynika z faktu, że działalność ta stanowi część gospodarki komunalnej, która z kolei stanowi główną sferę działania samorządu terytorialnego mającego za zadanie „zaspokoić zbiorowe potrzeby mieszkańców<sup>43</sup>”. Ta konstrukcja prawna ostatecznie przesądziła o ewolucyjnym przejściu przez gminy gospodarki odpadami komunalnymi. Ostatecznie dokonało się to na mocy ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Obowiązująca w pierwotnym brzmieniu ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zakładała, że gminy będą odpowiedzialne za wykonywanie prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na jej terenie (lub zapewniać wykonanie tych prac) poprzez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych, a także budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Ponadto gminy zobowiązane były organizować selektywną zbiórkę, segregację oraz magazynowanie odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych, przydatnych do odzysku. Tym sposobem realizować miały przepis art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stwierdzający, że: „zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy<sup>44</sup>”. Jak słusznie zauważa Z. Grabowski, po uchwaleniu zmian w ustawie w 2006 r. w praktyce jednak: „podstawowym zadaniem gminy w zakresie gospodarki odpadami było zapewnienie budowy i utrzymanie instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części<sup>45</sup>”.

Z uwagi na powyższe – mając równocześnie na uwadze dyrektywy i wytyczne Unii Europejskiej – konieczne stało się wprowadzenie nowych rozwiązań, których

---

42. E. Grygorczuk-Petersons, I. Tałałaj, *Kształtowanie gospodarki odpadami w gminie*, Białystok 2007, s. 15.

43. Art. 166, ust. 1 Konstytucji RP; art. 7 oraz 9 i 10 ustawy o samorządzie gminnym; art. 1-5 oraz 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. nr 9, poz. 43 z późniejszymi zmianami.

44. Zob. C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, komentarze do art. 1-5 oraz 9-10.

45. Z. Grabowski, *Wytyczne ...*, s. 4, na: [http://www.mos.gov.pl/arttykul/4437\\_opracowania\\_i\\_eksperytyzy/18105\\_wytyczne\\_dla\\_gmin\\_dotyczace\\_wdrazania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.html](http://www.mos.gov.pl/arttykul/4437_opracowania_i_eksperytyzy/18105_wytyczne_dla_gmin_dotyczace_wdrazania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.html), pobrano 23.07.2014 r.

nadrzędnym celem było uporządkowanie gospodarki odpadami, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia ilości deponowanych odpadów komunalnych oraz zmniejszenia w kolejnych odstępach czasowych udziału w nich odpadów biodegradowalnych<sup>46</sup>.

Zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – wzorowaną zresztą na doświadczeniach innych krajów europejskich – przeformułowano dotychczasowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. Wprowadzony nowy system zakłada<sup>47</sup>, że samorząd – zgodnie z doktryną stanowiącą, że odpowiedzialny jest za wszystko to, co służy lokalnej społeczności – powinien również przejąć odpowiedzialność za odebranie i właściwe zagospodarowanie odpadów, mając jednocześnie w nowym systemie gospodarki odpadami komunalnymi wpływ na każdy z jego elementów, co pozwolić ma – po uprzednim zorganizowaniu systemu gospodarki odpadami komunalnymi, zgodnie z zapisami ustawy oraz z uwarunkowaniami miejscowymi komunalnymi na danym terenie – na jego samodzielne kształtowanie. Jak zauważa Z. Grabowski, prawidłowo funkcjonujący system gospodarki odpadami komunalnymi – przy uwzględnieniu wszystkich możliwych uczestników systemu oraz zachodzących pomiędzy nimi relacji – składa się z czterech podsystemów:

- podsystemu przepływu odpadów,
- podsystemu zarządzania,
- podsystemu przepływu pieniędzy pomiędzy uczestnikami systemu,
- podsystemu informacji, sprawozdawczości i kontroli<sup>48</sup>.

---

46. Organizacja odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców stanowiła (i w dalszym ciągu stanowi) spory problem. W 2005 r. system ten obejmował zaledwie 68,9%, a w 2010 r. 79,8%, co oznaczało, że w dalszym ciągu 20% mieszkańców kraju nie ma podpisanych umów na odbiór odpadów komunalnych. Od schyłku XX wieku zmienił się także skład odpadów komunalnych powstających w Polsce. Wzrósł udział odpadów organicznych (31 do 36,6%) oraz zawartość tworzyw sztucznych i szkła, pochodzących głównie z opakowań. Zob.: A. Szymańska-Pulikowska ..., s. 216.

47. Wprowadzone rozwiązania w pełni obowiązują od 1 lipca 2013 r.

48. Z. Grabowski, *Wytyczne* ..., s. 11.

Zgodnie z powyższym ustawodawca założył (art. 1, pkt. 5)<sup>49</sup>, że gminy – dla zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie – zobowiązane są do stworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania. W szczególności odnosi się to do:

- wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnienia wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, stacji zlewnych, instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części, szaletów publicznych;
- objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
- nadzoru nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym realizacji zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- ustanawianiu selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji;
- tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy;
- zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- udostępniania informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne, miejscach i sposobie ich odbioru;
- dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi;

---

49. Artykuł ten dokonał zmiany art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

- zapobiegania zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych;
- utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych;
- określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych;
- organizacji ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, m.in. poprzez zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałania z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie;
- znakowania obszarów dotkniętych lub zagrożonych chorobą zakaźną zwierząt.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nałożyła na gminy obowiązek wykonania wszelkich zadań polegających na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, zobowiązując je jednocześnie do dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych<sup>50</sup>. Ustawodawca wprowadził ten wymóg, mając na względzie konieczność realizacji dyrektyw unijnych, dotyczących osiągnięcia w określonym terminie odpowiednich poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. Zgodnie z ustawą, gminy miały i mają obowiązek ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji i przekazywanych do składowania. Do połowy 2013 r. osiągnąć miały nominalną redukcję do 50% odpadów biodegradowalnych, z kolei:

- do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.<sup>51</sup>

Poza tym ustawa wprowadziła również obowiązek osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i zapewnianie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo

---

50. Art. 3a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

51. Art. 3c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji oraz urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców. Zgodnie z art. 3b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do dnia 31 grudnia 2020 r. gminy są obowiązane osiągnąć:

- poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo<sup>52</sup>.

Przedstawiona wyżej kategoryzacja stała się podstawą funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami, na który składają się przede wszystkim:

- odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych;
- tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- obsługa administracyjna tego systemu<sup>53</sup>.

Na mocy ustawy gminy zobowiązane zostały do przeprowadzania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, której podstawowym celem jest weryfikacja możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie możliwości przetwarzania odpadów komunalnych, potrzeb inwestycyjnych, kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Analiza ta zawierać ma również:

- możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
- potrzeby inwestycyjne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi;
- koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych;
- liczbę mieszkańców;
- liczbę właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy;

---

52. Art. 3b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

53. Art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

- ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy;
- ilość zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy<sup>54</sup>.

Co istotne, ustawodawca zobligował również gminy do udostępnienia i upowszechnienia wszelkich informacji dotyczących właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, a w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych<sup>55</sup>. Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ uchwałodawczy gminy zobowiązany jest uchwalić regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będący aktem prawa miejscowego. Regulamin ten musi być dostosowany do wojewódzkiego planu gospodarki<sup>56</sup> i obejmować musi w szczególności zasady dotyczące:

- wymagań z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości,
- rodzaju oraz pojemności kontenerów do zbierania odpadów komunalnych,
- częstotliwości oraz sposobu pozbywania się odpadów,
- obowiązków nałożonych na osoby posiadające zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zanieczyszczeniem terenów użytkowych,
- wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Istotnym elementem nowej ustawy są zapisy określające obowiązki właścicieli nieruchomości, którzy zapewnić mają utrzymanie czystości i porządku poprzez:

- zaopatrzenie się w odpowiednie pojemniki służące do segregacji odpadów oraz utrzymanie ich w odpowiednim stanie;
- przyłączenie posiadanej nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, stworzenie przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych lub wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy;
- zbieranie z terenu nieruchomości odpadów komunalnych oraz pozbywanie się zgromadzonych odpadów zgodnie z przepisami;

---

54. Art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

55. Art. 3 ust. 2 pkt 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

56. Art. 4 ust. 1 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

- uprzątnięciu chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości (błota, śniegu oraz usunięcia lodu)<sup>57</sup>.

Właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się ze swojego terenu nieczystości ciekłych poprzez wyspecjalizowane do tego jednostki organizacyjne. Rada gminy poprzez odpowiednią uchwałę ustala i określa stawki opłat za zbieranie oraz odbieranie odpadów w sposób mieszany lub selektywny. Za oddawane odpady właściciele nieruchomości obowiązani są ponosić koszty związane z ich zagospodarowaniem<sup>58</sup>. Wybór metody zbierania opłaty za odpady oraz ustalanie stawek uwzględniających liczbę mieszkańców, ilość wytwarzanych odpadów, koszty związane z gospodarowaniem odpadami, dokonuje na drodze uchwały rada gminy. Co istotne selektywny sposób zbierania odpadów daje możliwość ograniczenia kosztów związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, co przyczynia się w większości do niższej stawki za tego typu odbiór<sup>59</sup>. Rada gminy w drodze uchwały określa również:

- częstotliwość odbierania odpadów komunalnych,
- tryb uiszczania opłat za ich odbiór<sup>60</sup>.

Właściciele nieruchomości zobowiązani są do złożenia deklaracji o sposobie zbierania odpadów komunalnych, co przyczynia się do ustalenia indywidualnej stawki dla poszczególnego gospodarstwa. Opłata za gospodarowanie odpadami stanowi dochód gminy<sup>61</sup>. Podjęcie stosownych uchwał – w połączeniu z uiszczaniem przez właścicieli nieruchomości opłat – stanowiło podstawą dla funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy. Za organizację odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, odpowiedzialna jest gmina. Organ wykonawczy gminy jest zobowiązany przeprowadzić przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od

---

57. Art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

58. Art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

59. Art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

60. Art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

61. Art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że uchwały te rada gminy zobowiązana była podjąć nie później niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy i powinny one wejść w życie nie później niż 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.



właścicieli nieruchomości<sup>62</sup>. Dla usprawnienia kontroli i prowadzenia monitoringu osiągnięcia wymaganych poziomów ustawodawca nałożył zarówno na gminy, jak i podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, obowiązek składania sprawozdań z realizacji nałożonych na te podmioty zadań<sup>63</sup>. W szczególności, obowiązek ten odnosi się do osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz redukcji masy odpadów kierowanych na składowiska, ulegających biodegradacji.

Obowiązek składania sprawozdań spoczywa na:

- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości – obowiązek kwartalnego sprawozdawania gminie (art. 9n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach),
- podmiotach prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych obowiązek kwartalnego sprawozdawania gminie (art. 9o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach),
- wójt, burmistrz, prezydent miasta – obowiązek rocznego sprawozdawania marszałkowi województwa oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 9q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach),
- marszałku województwa – obowiązek rocznego sprawozdawania ministrowi właściwemu do spraw środowiska (art. 9s ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

W celu zdyscyplinowania podmiotów uczestniczących w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, a które nie wywiązują się z nakazanych ustawą obowiązków – za wszelkie nieprawidłowości oraz nieściśności dotyczące odbierania odpadów – wprowadzono szereg administracyjnych kar pieniężnych<sup>64</sup>. W drugim roku obowiązywania w całości nowych przepisów, uwidoczniły się pewne

---

62. Art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

63. Art. 9n i 9q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy zwrócić uwagę na fakt, że przepisy te zostały znowelizowane i w nowym brzmieniu (art. 9q-9t) wejdą w życie 24.01.2016 r.

64. Kary mogą być nałożone na: gminy, przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, prowadzącego regionalną instalacje. Wysokość kar uzależniona jest od stopnia przewinienia. Zob.: art. 9z-9zf ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

dysfunkcje związane z prowadzeniem przez gminy gospodarki odpadami komunalnymi. Przede wszystkim – co podnoszą władze samorządowe – odnoszą się one do problemów technicznych, przyznania gminom większej samodzielności w doborze instrumentów i rozwiązań gwarantujących jak najlepsze osiągnięcie pozytywnych efektów gospodarowania odpadami, uwzględniających zróżnicowanie lokalne i możliwości organizacyjne gmin oraz konieczność różnicowania procesu i systemu gospodarowania odpadami, w zależności od tego czy dotyczy to terenów miejskich i metropolitarnych, czy też terenów wiejskich o bardzo rozproszonym osadnictwie<sup>65</sup>.

## Podsumowanie

Gospodarka odpadami komunalnymi jest jednym z kluczowych zadań w działalności samorządu terytorialnego. Szczególne znaczenie nabrała po znowelizowaniu ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Dla zapewnienia jej sprawności i efektywności konieczne jest ustalenie określonych reguł, zasad oraz zakresu działań. Wprowadzenie nowych zasad jej funkcjonowania było z jednej strony wymogiem dla dostosowania polskiego prawodawstwa do wytycznych Unii Europejskiej, z drugiej podyktowane było koniecznością przeprowadzenia głębokich zmian systemowych, których jednym z podstawowych elementów była szeroko pojęta edukacja ekologiczna i działanie dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Pomimo pewnych zauważalnych i wskazywanych przez organy wykonawcze samorządów gminnych niedociągnięć i słabości, przyjęte rozwiązania dokonały zmian w świadomości mieszkańców i przyczyniły się do zdecydowanej poprawy gospodarowania odpadami w Polsce.

---

65. Zob.: Stanowisko XV Kongresu Gmin Wiejskich RP z dnia 17 września 2014 roku w sprawie niezbędnych zmian przepisów regulujących system gospodarki odpadami komunalnymi, na: <http://www.zgwrp.pl/aktualnosci/wydarzenia/614-xv-kongres-gmin-wiejskich>; stan na dzień: 21.09.2014 r.

## Streszczenie

### **Gospodarka odpadami komunalnymi w gminie – uwarunkowania prawne, cele i zasady**

Gospodarka odpadami komunalnymi jest jednym z podstawowych problemów współczesnego świata. Trwający od kilku (kilkunastu) dekad postęp i rozwój cywilizacyjny przyczynił się do powstawania coraz większej ilości odpadów. Współcześnie gospodarka odpadami stanowi de facto odrębną dziedzinę ochrony środowiska, na którą składają się wszelkie działania zmierzające do jego ochrony przed zagrożeniami powodowanymi przez odpady, zmniejszania ich ilości oraz zmiany właściwości na bardziej bezpieczne. Za najważniejszą zasadę w gospodarce odpadami uważa się przede wszystkim zapobieganie ich powstawaniu, m.in. poprzez stosowanie niskoodpadowych technologii produkcji, zapewniających wykorzystanie wszystkich składników przerabianych surowców oraz ograniczanie ilości produktów ubocznych. W systemie tym główny ciężar za jej właściwe funkcjonowanie opiera się na samorządzie terytorialnym, stanowiąc jedno z najważniejszych zadań własnych gminy. Artykuł przedstawia aktualne zasady i uwarunkowania prawne gospodarki odpadami oraz rozwiązania organizacyjne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, polityka ekologiczna, gospodarka odpadami, gospodarka komunalna

## Summary

### **Municipal waste management in the municipality of legal, objectives and principles**

Municipal waste management is one of the fundamental problems of the modern world. Lasting from a few (dozen) decades of progress and development of civilization contributed to the emergence of more and more waste. Today waste is de facto a distinct field of environmental protection, which consists of all efforts to protect against the risks of waste, reducing the number and change the properties of a more secure. The most important principle in waste management is considered to primarily to prevent their occurrence, including through the use of low-waste technology, ensuring the use of all components of processed raw materials and reducing the amount of by-products. In this system, the main burden for its

proper functioning is based on the local government, acting in one of the most important tasks of the municipality. The article presents the current rules and legal environment and waste management and the arrangements for municipal waste management in the municipality.

**Keywords:** local government, environmental policy, waste management, public utilities

## Bibliografia

- Balasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Grabowski Z., *Wytyczne dla gmin dotyczące wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, Ministerstwo Środowiska, 2011, na: [http://www.mos.gov.pl/artykul/4437\\_opracowania\\_i\\_ekspertyzy/18105\\_wytyczne\\_dla\\_gmin\\_dotyczace\\_wdrazania\\_systemu\\_gospodarowania\\_odpadami\\_komunalnymi.html](http://www.mos.gov.pl/artykul/4437_opracowania_i_ekspertyzy/18105_wytyczne_dla_gmin_dotyczace_wdrazania_systemu_gospodarowania_odpadami_komunalnymi.html), pobrano 15.09.2014 r.
- Grygorczuk-Petersons E., Tałałaj I., *Kształtowanie gospodarki odpadami w gminie*, Białystok 2007; Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8.
- Łapiński J.L., *Zarys dziejów myśli ekologicznej w Polsce*, [w:] J. L. Łapiński, *Rozwój myśli ekologicznej w Polsce i w Rosji – wybrane aspekty*, Lublin 2005.
- Szymańska-Pulikowska A., *Współczesne problemy w planowaniu gospodarki odpadami komunalnymi*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, nr 3, PAN, Kraków 2012.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz. U. nr 78 poz. 483 z późniejszymi zmianami.
- *II polityka ekologiczna państwa*, na: [http://www.mos.gov.pl/artykul/329\\_polityka\\_ekologiczna/339\\_II\\_polityka\\_ekologiczna.html](http://www.mos.gov.pl/artykul/329_polityka_ekologiczna/339_II_polityka_ekologiczna.html), pobrano 13.09.2014 r.
- *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, na: [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_04/36383d1a880bbc0b65d0a1c501571e73.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/36383d1a880bbc0b65d0a1c501571e73.pdf), pobrano 13.09.2014 r.

- *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*, na: [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_11/8183a2c86f4d7e2cdf8c3572bdba0bc6.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_11/8183a2c86f4d7e2cdf8c3572bdba0bc6.pdf), pobrano 13.09.2014 r.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. nr 16, poz. 95 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, Dz. U. nr 47, poz. 243 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. nr 132, poz. 622 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. nr 9, poz. 43 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. nr 62 poz. 627 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz. U. nr 62, poz. 628 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, Dz. U. nr 63 poz. 639 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 100, poz. 1085 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków, Dz. U. nr 166, poz. 1361 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, Dz. U. nr 96, poz. 959 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową, Dz. U. nr 121, poz. 1263 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. U. nr 25, poz. 202 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz. U. nr 180, poz. 1495 z późniejszymi zmianami.

- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz. U. nr 75, poz. 493 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych, Dz. U. nr 138, poz. 865 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. nr 199, poz. 1227 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, Dz. U. nr 79, poz. 666 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. nr 163, poz. 981 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. 2011 nr 152, poz. 897 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. 2013 r., poz. 21 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2013 r., poz. 228 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz. U. z 2013 r., poz. 888 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013r. w sprawie szczególnych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, Dz. U. z 2013 r., poz. 122.
- Stanowisko XV Kongresu Gmin Wiejskich RP z dnia 17 września 2014 roku w sprawie niezbędnych zmian przepisów regulujących system gospodarki odpadami komunalnymi, na: <http://www.zgwrp.pl/aktualnosci/wydarzenia/614-xv-kongres-gmin-wiejskich>; pobrano 21.09.2014 r

# Ochrona prawa własności w związku z tworzeniem form ochrony przyrody

*Leszek Krzywiecki<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z istniejącymi lub tworzonymi formami ochrony przyrody jest niezależne od posiadania tytułu prawnego do nieruchomości, i podobnie jak inne ograniczenia, dotyczy to nawet najsilniejszego prawa do nieruchomości, jakim jest własność. Należy w tym miejscu podkreślić, iż ograniczenia związane z tą ochroną potrafią w dość dotkliwy sposób utrudnić korzystanie z nieruchomości, a w niektórych sytuacjach praktycznie uniemożliwić korzystanie z niej. Zdarza się, że pomiędzy konstytucyjnymi wartościami ochrony przyrody a prawem własności, może dochodzić do konfliktów. W takiej sytuacji możliwe jest ograniczenie prawa własności przez wzgląd na ochronę środowiska, zwłaszcza przy zastosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju.

Celem opracowania jest ukazanie, jakie skutki prawne dla właścicieli wywołuje utworzenie form ochrony przyrody na obszarze nieruchomości stanowiących ich własność, przedstawienie spoczywających na nich obowiązków oraz przysługujących im praw w zakresie korzystania przez nich z ich prawa własności.

## Istota prawa własności

Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo do dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.)<sup>2</sup>. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust 2 Konstytucji RP). Konstytucja RP przewiduje jednak, na podstawie art. 31 ust. 3, możliwość ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, pod warunkiem, iż ograniczenie takie ustanawiane jest w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa

---

1. mgr Leszek Krzywiecki, przedsiębiorca, właściciel firmy PIK, działacz społeczny na rzecz ochrony środowiska.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.

lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Z kolei art. 64 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza ograniczanie własności w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w którym nie narusza ono istoty prawa własności<sup>3</sup>.

Na gruncie konstytucyjnym przedmiotem dyskusji może być rozumienie *verba legis* „o ile nie narusza to istoty prawa własności”. Źródłem wątpliwości jest ogólniejsza kwestia wyboru prawa własności w ujęciu prawa cywilnego czy prawa konstytucyjnego. Jednak wobec braku definicji prawa własności w przepisach konstytucyjnych, należy uznać, że przedmiotem wykładni powinno być prawo własności w ujęciu cywilnoprawnym, zdefiniowane w przepisie art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>4</sup>. Przepis ten znajduje się w dziale II, *pt. Treść i wykonywanie własności Tytułu I; pt. Własność Księgi II; pt. Własność i inne prawa rzeczowe*. Tak więc kodeks cywilny nie posługuje się pojęciem „istota prawa własności”, używa natomiast terminu *treść własności*. W doktrynie prawa rzeczowego wskazuje się, że własność może być modelowana przez prawo konstytucyjne bądź jako element ustroju państwa, bądź jako jedno z praw obywatelskich<sup>5</sup>.

Odkodowanie treści normatywnej *verba legis*, użytego w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, jest konieczne ze względu na to, że terminem tym oznacza się jedno z kryteriów wyłączające możliwość ograniczenia własności. Powołany przepis stanowi, że: „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Termin odnoszący się do istoty wolności i praw użyty jest również w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

---

3. P. Lewandowski, *Niedobrowolne ograniczanie prawa własności a inwestycje przesyłowe*, „Przegląd Sądowy” z 2009 r., nr 10, s.47.

4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: k.c.

5. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 161.



Zdanie drugie tego przepisu wyraźnie stanowi, że: „ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”<sup>6</sup>.

Ustalając kryteria wyłączające możliwość ograniczenia prawa własności należy uwzględnić treść obu powołanych przepisów, przy czym przepis art. 31 ust. 2, zawarty w rozdziale II pt. *Wolności, prawa i obowiązki obywatelskie człowieka i obywatela*, w części pt. *Zasady ogólne* jest przepisem ogólnym, odnoszącym się do wszystkich praw obywatelskich, zarówno osobistych, jak politycznych i ekonomicznych. Taka konstrukcja legislacyjna pozwala zasadnie uznać, że przepis art.64 ust. 3 stanowi superfluum, jako że naruszenie istoty prawa własności jest potraktowane jako kryterium wyłączające ograniczenie już w normie zawartej w przepisie art. 31 ust. 3. Nie wpływa to jednak na wykładnię obu przepisów<sup>7</sup>.

Ustawodawca uznał, że aby legalnie dokonać ograniczenia prawa własności muszą być spełnione kumulatywnie trzy przesłanki pozytywne tj. formalna, rozumiana w ten sposób, że własność może ograniczona tylko w drodze ustawy, celowościowa rozumiana w ten sposób, że ograniczenie musi być konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, wreszcie merytoryczna, rozumiana jako zakaz naruszania istoty prawa w przypadku ograniczania prawa własności. W procesie wykładni należy również uwzględnić to, że przesłanka celowościowa jest określona w formule numerus clausus, co skutkuje tym, że nikt, poza prawodawcą konstytucyjnym, nie ma możliwości formułowania innych celów ograniczenia prawa własności. Takiego uprawnienia nie ma również ustawodawca, który tworząc ograniczenia prawa własności musi uwzględnić obowiązek wydania ustawy i uwzględniania tylko tych celów, które określił prawodawca konstytucyjny<sup>8</sup>.

Te wymogi pod adresem ustawodawcy sankcjonowane są systemem kontroli konstytucyjności ustaw przez Trybunał Konstytucyjny. Wykładnia przepisów do-

---

6. P. Lewandowski, *Istota prawa własności w kontekście konstytucyjnym, konstrukcja hybrydowa korzystania z przestrzeni powietrznej nad gruntami, ograniczenie własności przestrzeni powietrznej, suwerenność w przestrzeni powietrznej*, <http://superfluum.wordpress.com/tag/istota-prawa-wlasnosci-w-kontekście-konstytucyjnym/>, pobrano 20.05.2014 r.

7. Tamże.

8. Tamże.

puszczających ograniczenie praw, w tym praw własności, będzie wykładnią zważającą z tej racji, że ograniczenie praw jest wyjątkiem od zasady całkowitej ochrony prawnej, a ograniczenie tej ochrony jest wyjątkiem. Relacja „zasada-wyjątek” wynika z treści przepisów art. 31 ust. 2 („każdy jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych”) i art.64 ust.2 („własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”)<sup>9</sup>. Przepis art. 64 ust. 2 wskazuje również na jeszcze jedną okoliczność, a mianowicie postulat normatywnego, równego traktowania wszystkich podmiotów praw, w tym właścicieli. Aspekt praktyczny takiej konstatacji sprowadza się do stwierdzenia, że jednakowej ochronie prawnej podlegają wszystkie typy własności, a więc zarówno własność osób fizycznych i prawnych, jak i własności Skarbu Państwa i samorządową<sup>10</sup>.

Przepis art. 64 ust. 2 może być uznany w kontekście autonomii ustawodawcy za przepis analogiczny do przepisów bezwzględnie obowiązujących, co chroni przed nierównym traktowaniem inne typy własności. Należy pamiętać, że ustawodawca wykonuje uprawnienia państwa w zakresie jego imperium. Państwo występuje również jako podmiot prawa własności w sensie cywilnoprawnym, a więc działa wówczas w zakresie swoje dominium. Pozycja państwa jest zatem uprzywilejowana i przepis art. 64 ust. 2 zapobiega chęci nadużywania tej pozycji kosztem innych podmiotów prawa własność. Bardziej uzasadnionym jest jednak przyjęcie charakteru semiimperatywnego dla przepisu art. 64 ust. 2. państwo może wówczas sformułować dalej idące ograniczenia ochrony prawnej dla własności Skarbu Państwa, zgodnie z ulpianowską zasadą *volenti non fit injuria* (chcącemu nie dzieje się krzywda)<sup>11</sup>.

## Upewnienia właściciela

Według tradycyjnego poglądu prawo własności wynika ze stosunku własności, który istnieje między właścicielem a innymi podmiotami. Inny pogląd odrzuca istnienie stosunku własności, przyjmując, że prawo własności znajduje swe źródło w odpowiednich normach prawa przedmiotowego. Niezależnie jednak od poglądu

---

9. Tamże.

10. Tamże.

11. Tamże.

wyróżniamy stronę pozytywną (przysługującą właścicielowi) i negatywną (zobowiązującą wszystkie inne podmioty do nienaruszania własności). Kształtując normatywną część prawa własności ustawodawca pozytywnie określa uprawnienia właściciela oraz negatywnie określa sytuację osób trzecich jako „wyłączonych”, zobowiązanych do biernego przestrzegania cudzej własności. W ujęciu pozytywnym hołduje koncepcja uniwersalnego, elastycznego modelu własności tzn. właściciel może z rzeczą czynić wszystko, czego mu prawo nie zabrania, może korzystać z rzeczy oraz rozporządzać rzeczą. Przy tym korzystając z rzeczy właściciel może w szczególności pobierać pożytki i inne dochody. Trzeba dodać, że właściciel jest uprawniony do posiadania rzeczy<sup>12</sup>.

Pozytywną stronę własności opisuje najlepiej stara tradycyjna triada uprawnień:

- ius possidendi – jest to uprawnienie do posiadania; posiadaczem samoistnym rzeczy jest ten, kto nią włada jak właściciel. Przede wszystkim posiadaczem jest właściciel.
- ius utendi – to uprawnienie do korzystania, używania rzeczy, czyli także uprawnienie, które nie polega na czerpaniu pożytków; właściciel może korzystać z rzeczy, pobierać z niej pożytki naturalne (np. plody rolne), cywilne (dochody). Właściciel może również pobierać inne dochody niż naturalne i cywilne<sup>13</sup>.
- ius fruendi – to uprawnienie do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy; właściciel może z rzeczy pobierać pożytki naturalne (np. plody) i cywilne (dochody). Właściciel może również pobierać inne dochody niż naturalne i cywilne
- ius abutendi – to uprawnienie do dyspozycji faktycznych rzeczą, tzn. prawo do przetworzenia rzeczy, zużycia jej a nawet zniszczenia<sup>14</sup>.
- ius disponendi – uprawnienie do rozporządzania rzeczą obejmuje dwojakiego rodzaju uprawnienia:
  - uprawnienie do wyzbycia się własności rzeczy, które może nastąpić przez zrzeczenie się własności lub przez przeniesienie własności na inną osobę, lub

---

12 K. Dadańska. T. Filipiak, [http://www.profinfo.pl/img/401/pdf40145607\\_3.pdf](http://www.profinfo.pl/img/401/pdf40145607_3.pdf), pobrano 20.05.2014 r.

13. *Źródła prawa – Materiały dla Studentów Prawa i Administracji*, <http://www.prawomaniacy.pl/uprawnienia-waciciela.html>, pobrano 20.05.2014 r.

14. Tamże.

przez rozporządzenie własnością na wypadek śmierci; mamy tu do czynienia z pochodnym, translatywnym nabyciem prawa własności przy jego utracie przez dotychczasowego właściciela.

- uprawnienie do obciążenia rzeczy, np. oddanie rzeczy w dzierżawę. Formą obciążenia własności rzeczy jest przede wszystkim ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych.
- zniesienie prawa własności; zaliczyć tu można porzucenie rzeczy lub zniszczenie jej<sup>15</sup>.

Strona negatywna oznacza, że właściciel może korzystać z rzeczy i rozporządzać nią z wyłączeniem innych osób (inne podmioty mają obowiązek nie ingerowania w sferę uprawnień właściciela), od tej zasady k.c. i inne przepisy przewidują wyjątki. Granice prawa własności są nakreślone w całym systemie, co powoduje, że nominalnie nieograniczone prawo do władania rzeczą jest dość ograniczone na gruncie przepisów szczególnych. Ograniczenia te mają z reguły charakter negatywny, zabraniają właścicielowi korzystania ze swego prawa w określonych przypadkach. Granice własności wyznaczają nie poszczególne przepisy, lecz całokształt obowiązującego ustawodawstwa (np. wyższa konieczność – art. 142 k.c., służebność – art. 144-154 k.c.), a także zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy, które tak samo jak zasady współżycia społecznego stanowi kategorię, która zarówno określa sposób wykonywania konkretnego prawa własności, jak i kształtuje jego treść<sup>16</sup>.

## Ograniczenia w korzystaniu z własności w związku z tworzeniem form ochrony przyrody

Zdarza się, że pomiędzy konstytucyjnymi wartościami – ochroną środowiska a prawem własności – może dochodzić do konfliktów. W takiej sytuacji możliwe jest ograniczenie prawa własności przez wzgląd na ochronę środowiska, zwłaszcza przy zastosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju. Ograniczenie korzystania z nieruchomości może wystąpić tylko w trzech sytuacjach, wskazanych przez przepisy prawa ochrony środowiska (jest to katalog zamknięty, który nie może zostać poszerzony)<sup>17</sup>.

---

15. Tamże.

16. Tamże.

17. Prawo 24 pl, <http://www.prawo24.pl/a/ograniczenia-prawa-w%C5%82asno%C5%9Bci-ze-wzgl%C4%99du-na-ochron%C4%99-%C5%9Brodowiska>, pobrano 20.05.2014 r.

- Po pierwsze, ograniczenie takie może mieć miejsce w wyniku poddania ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody (formami ochrony przyrody są m.in. parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe itd.)<sup>18</sup>.
- Drugi sposób ograniczenia własności nieruchomości polega na ustaleniu warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów prawa wodnego. Ograniczenie prawa własności w takim wypadku występuje ze względu na potrzebę ochrony wód<sup>19</sup>.
- Po trzecie zaś – w wyniku wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Ponadto ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska może nastąpić na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ograniczenie takie może wynikać z planu miejscowego, który może obejmować tereny podlegające ochronie właśnie przez wzgląd na środowisko naturalne czy zasoby wodne. Ograniczenie takie może nastąpić także w drodze decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>20</sup>.

Rodzi się w tym miejscu pytanie: czy ustanawianie ochrony w postaci form ochrony przyrody i związane z nim ograniczanie prawa własności są prawnie możliwe i czy są uzasadnione merytorycznie. W pierwszej kolejności należy odpowiedzieć sobie na pytanie: czy wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w związku z ustanowieniem formy ochrony przyrody nie narusza chronionego przepisami ustawy zasadniczej prawa własności, ponadto czy nie narusza wolności obywatelskich. Jak już była mowa, w myśl art. 21 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a ograniczenie tego prawa możliwe jest jedynie poprzez wyłączenie, które jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i ze słusznym odszkodowaniem. Znajduje to potwierdzenie w art. 140 k.c., w myśl którego prawo własności korzysta ze szczególnej ochrony prawnej o charakterze bezwzględnym, a realizacja tego prawa powinna

---

18. Tamże.

19. Tamże.

20. Tamże.

respektować obowiązujące normy prawne w zakresie wykonywania własności, zasad współzycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa<sup>21</sup>.

Oznacza to, że własność nie jest prawem nieograniczonym. Negatywna strona prawa własności oznacza jej ograniczenia, przewidziane przez przepisy prawa, zasady współzycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa<sup>22</sup>. Ograniczenia prawa własności wynikające z ustaw mogą mieć również charakter publicznoprawny. Wynikają one z konieczności ochrony interesu ogółu (publicznoprawnego) kosztem własności prywatnej<sup>23</sup>. Ograniczanie wolności właścicieli nieruchomości w związku z ustanawianiem form ochrony przyrody jest właśnie przykładem działania służącego ochronie interesu ogółu. Ochrona środowiska jest jednym z najważniejszych problemów społecznych, przed którym staje każde współczesne społeczeństwo, w tym również nasze. Znajduje to potwierdzenie Konstytucji RP, która stawia ochronę środowiska<sup>24</sup> w grupie pryncypiów funkcjonowania demokratycznego państwa wskazując w art. 5, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Szczególnie konieczność zapewnienia możliwości korzystania ze środowiska przyszłym pokoleniom wymusza potrzebę ingerencji w prawo własności<sup>25</sup>.

Pamiętać jednak należy, że wprawdzie w myśl art. 74 Konstytucji RP obowiązek ochrony środowiska spoczywa na organach władzy publicznej, które zobligowane są

---

21. J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 54.

22. P. Stec, M. Załucki (red.), *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, Warszawa 2010, s. 265.

23. A. Oleszko, *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 105.

24. Jak już była mowa ochrona przyrody jest częścią ochrony środowiska i dlatego też przepisy Konstytucji RP odnoszące się do ochrony środowiska mają zastosowanie również do ochrony przyrody.

25. J. Cheda, *Ograniczanie wolności w korzystaniu z nieruchomości w związku z tworzeniem i utrzymywaniem form ochrony przyrody*, [w:] M. Jastrzębski, T. Kuczur (red.), *Bezpieczeństwo państwa a wolność jednostki. Wybrane aspekty prawne i polityczne*, pod redakcją naukową, Toruń 2013, s. 213.

do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne, współczesnym i przyszłym pokoleniom, to jednak Konstytucja RP przewiduje aktywny udział obywateli w ochronie środowiska. Środowisko naturalne jest dobrem ogólnospołecznym, dlatego jego ochrona to zadanie nie tylko organów administracji rządowej i samorządowej, ale także każdego obywatela. Na mocy art. 86 ustawy zasadniczej każdy jest zobowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenia. Zatem każdy z nas powinien aktywnie uczestniczyć w ochronie środowiska. Z jednej strony chodzi tu o działania ochronne podejmowane przez poszczególnych obywateli, z drugiej akceptację działań służących ochronie środowiska podejmowanych przez inne podmioty<sup>26</sup>.

Takie rozumienie ochrony przyrody pociąga za sobą konieczność objęcia ochroną obszarów o różnej charakterystyce, bardzo często nie będących we władaniu publicznych osób prawnych. Jeśli są one własnością osób prywatnych lub prywatnych osób prawnych to musi dojść do ograniczenia ich praw podmiotowych. Ustanowienie form ochrony przyrody w znacznym stopniu wpływa na treść praw podmiotowych przysługujących dobrom będącym przedmiotem ochrony, zwłaszcza zaś do nieruchomości gruntowych. Rygory (zakazy) ochronne oznaczają ograniczenie zakresu dotychczasowych uprawnień właściciela. Są zatem czynnikiem niezwykle silnie kształtującym treść tego prawa<sup>27</sup>. Szczególnie potraktowane przez ustawodawcę zostały parki narodowe i rezerwy przyrody. Na podstawie art. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>28</sup> utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody uznane zostały za cel publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>29</sup>. Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmującego obszary, które stanowią nieruchomości nie będące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia (art. 7 u.o.p.). Zapis ten należy uznać za kontrowersyjny, gdyż

---

26. Tamże.

27. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze, 2002, s. 196.

28. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 224, poz. 1337 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: u.o.p.

29. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603, z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: GospNierU.

zarówno park narodowy, jak i rezerwat przyrody ustanawiane są w formie aktu normatywnego, a Konstytucja RP nie uzależnia wydania aktu normatywnego od zgody właściciela<sup>30</sup>.

Taki jego kształt kłóci się także z koncepcją ograniczania praw właściciela w związku z ustanawianiem form ochrony przyrody. Na terenach objętych ochroną jednak ograniczeniom podlega obrót nieruchomościami, szczególnie nieruchomościami rolnymi. Obrót tymi gruntami na obszarach prawnej ochrony przyrody podlega ograniczeniom wynikającym z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów ochrony, sporządzanych dla parków narodowych, krajobrazowych i rezerwatów przyrody oraz obszarów Natura 2000. Z u.o.p. nie wynika bezpośrednio obowiązek rekompensaty dla gospodarstw rolnych, ponieważ do tych gospodarstw przewidziane zostały programy rolno-środowiskowe<sup>31</sup>.

Ustanawianie form ochrony przyrody pociąga za sobą wprowadzenie licznych zakazów utrudniających korzystanie z nieruchomości, które znalazły się na obszarze objętym ochroną. Te liczne zakazy wyodrębnione zostały w u.o.p. w odniesieniu do poszczególnych form ochrony przyrody. Czynności, których w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody wykonywać nie wolno określa art. 15 u.o.p. W odniesieniu do obszaru Natura 2000 zasadniczo zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco oddziaływać negatywnie na cele ochrony (art. 33 u.o.p.). W parku krajobrazowym mogą być wprowadzone następujące zakazy w oparciu o art. 17 u.o.p. W stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego zakazy określone zostały w art. 45. u.o.p. Na obszarze chronionego krajobrazu mogą być wprowadzone następujące zakazy: w oparciu o art. 24 u.o.p. Natomiast w stosunku do gatunków dziko występujących roślin i grzybów objętych ochroną gatunkową mogą być wprowadzone następujące zakazy (art. 51 u.o.p). Organ tworzący daną formę ochrony przyrody wprowadza (parki narodowe, rezerваты, obszary Natura 2000) lub może wprowadzać (w odniesieniu do pozostałych form) zakazy w akcie, na podstawie którego dana forma

30. J. Sommer (red.), *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Wrocław 2001, s. 81-82.

31. Szerzej: M. Kistowski, *Wybrane aspekty zarządzania ochroną przyrody w parkach krajobrazowych*. Gdańsk-Poznań 2004.



jest wprowadzana. W przypadku, gdy ustawa stwarza możliwości doboru katalogu zakazów, wówczas organ tworzący daną formę, ostatecznie decyduje, które spośród nich umożliwią realizację celów ochrony i wprowadza je do aktu tworzącego. Zakazy dotyczą przede wszystkim realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>32</sup>, z pominięciem tych, których realizacja jest możliwa w oparciu o przepisy u.o.p.<sup>33</sup>

Realizacja jakichkolwiek celów ochrony przyrody nie byłaby możliwa bez świadomości ekologicznej zarówno wszystkich podmiotów korzystających z zasobów, tworów i składników przyrody i do ich ochrony zobowiązanych, jak i tych, którzy w wyniku ustanowienia formy ochrony przyrody nie mogą w pełni korzystać z praw właścicielskich nad nieruchomościami. Jednakże kształtowanie świadomości ekologicznej wśród obywateli to problem bardzo złożony. Tylko część spośród nich samodzielnie dąży do podnoszenia wiedzy na temat środowiska i jego ochrony. Dążąc do samorozwoju, korzysta ze wszystkich możliwych źródeł informacji, dzięki którym zdobywa potrzebną wiedzę. Równie ważnym czynnikiem kształtującym świadomość ekologiczną, nakierowanym szczególnie na dzieci i młodzież, jest system edukacji ekologicznej. Rozwijany jest na wszystkich poziomach kształcenia. W wielu krajach na przestrzeni jednego pokolenia przyczynił się do znacznego podwyższenia świadomości ekologicznej. Dwadzieścia lat wystarczyło, aby dorastające, proekologicznie wykształcone dzieci już w życiu dorosłym korzystały ze środowiska w sposób racjonalny. Najmniej pożądanym sposobem kształtowania świadomości ekologicznej jest ustanowienie i egzekwowanie zasad odpowiedzialności za szkody środowiskowe<sup>34</sup>.

---

32. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. nr 199, poz. 1227 z późniejszymi zmianami.

33. J. Cheda, *Ochrona przyrody Rozdział 17*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010, s. 418.

34. J. Cheda, *Zapewnienie dostępu do informacji o stanie środowiska jako czynnik podnoszący świadomość ekologiczną obywateli*, „Media. Kultura. Społeczeństwo” 2010 r., nr 1, s. 88.

Należy zgodzić się z poglądem, że mając na względzie cele ochrony przyrody, których realizacja odbywa się przede wszystkim poprzez tworzenie form ochrony przyrody, może, a w wielu przypadkach musi, dochodzić do ingerencji w prawa podmiotowe obywateli<sup>35</sup>. Ochrona przyrody służy zachowaniu poszczególnych gatunków i ich siedlisk nie tylko dla obecnych, ale i przyszłych pokoleń. Dlatego też tereny zasługujące na ochronę i bytujące na nich gatunki roślin, zwierząt i grzybów należy zaliczyć do dobra ogólnonarodowego, których ochrona powinna być wprowadzana bez względu na własność gruntów. Analiza przepisów Konstytucji RP i ustaw zwykłych, szczególnie u.o.p., potwierdza, że takie rozumowanie jest jak najbardziej prawidłowe. Konstytucja RP, pomimo tego, że chroni prawo własności jako jedno z istotniejszych praw podmiotowych, zezwala na jego ograniczenia wskutek wywłaszczenia na cele publiczne. Jak już była mowa, ochrona przyrody to bardzo ważny cel publiczny i wywłaszczenie jest jak najbardziej uzasadnione. Zawsze należy pamiętać jednak o słusznym odszkodowaniu. W przepisach u.o.p. wprowadzono wprawdzie instytucję zgody właściciela w związku z ustanawianiem parków narodowych i rezerwatów przyrody. Jednak akurat w przypadku tych dwóch form ochrony przyrody, które ustanawiane są w formie aktów normatywnych, konieczność uzyskania zgody właścicieli gruntów jest sprzeczna z zasadami wydawania aktów normatywnych i tym samym prawnie nieuzasadniona. Niewątpliwie pomimo tego, że przepisy zezwalają na ustanawianie większości form ochrony przyrody z pominięciem zgody właściciela nieruchomości, to organy wprowadzające ten typ ochrony powinny dążyć do uzyskania akceptacji nie tylko ze strony właścicieli nieruchomości, ale i ze strony wszystkich tych, których wolność w korzystaniu z nieruchomości będzie ograniczona<sup>36</sup>.

Związane to jest jednak ściśle ze stanem świadomości ekologicznej naszego społeczeństwa, którego stan w dalszym ciągu pozostawia wiele do życzenia. Jak wiele w tej dziedzinie pozostało do zrobienia widoczne jest szczególnie w przypadku tworzenia i utrzymywania form ochrony przyrody, bo w tym przypadku

---

35. J. Cheda, *Ograniczanie...*, s. 216.

36. Tamże, s. 216-217.

ograniczenia są daleko idące. To jednak już nie tylko problem prawny, ale przede wszystkim społeczny<sup>37</sup>.

**Prawo właściciela do odszkodowania za zajęcie własności**  
Właściciel lub użytkownik wieczysty wywłaszczanej nieruchomości powinien w aktywny sposób uczestniczyć w każdym etapie wywłaszczenia, aby właściwie zabezpieczyć i chronić swoje prawa. W przeciwnym wypadku nie będzie miał wpływu na przebieg postępowania, co w najgorszym razie może prowadzić do utraty prawa własności bądź użytkowania wieczystego w zamian za nie ekwiwalentne i niezgodne z jego oczekiwaniami odszkodowanie<sup>38</sup>. Zajęcie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, odpowiadającym wartości tych praw. Jeżeli na wywłaszczanej nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości są ustanowione inne prawa rzeczowe, odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw. Jeżeli na wywłaszczanej nieruchomości, stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, jest ustanowione prawo użytkowania wieczystego, odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tego prawa. Odszkodowanie przysługuje również za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124-126. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu<sup>39</sup>.

Odszkodowanie ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, z zastrzeżeniem, że jeżeli w ramach odszkodowania została przyznana nieruchomość zamienna, w decyzji, podaje się dodatkowo oznaczenie nieruchomości zamiennej według treści księgi wieczystej oraz według katastru nieruchomości, jej wartość oraz wysokość dopłaty. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu:

---

37. Tamże, s. 217.

38. G. Woźniak, [http://murator-dom.pl/prawo/formalnosci-budowlane/prawa-osob-wywlaszczanych,132\\_3944.html](http://murator-dom.pl/prawo/formalnosci-budowlane/prawa-osob-wywlaszczanych,132_3944.html), pobrano 20.05.2014 r.

39. Art.128 GospNierU.

- w przypadkach, o których mowa w art. 98 ust. 3, art. 106 ust. 1 i art. 124-126 GospNierU;
- na wniosek podmiotu realizującego cel publiczny lub właściciela wywłaszczonej nieruchomości;
- gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie<sup>40</sup>.

Wysokość odszkodowania ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości, wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. W przypadku, gdy starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu, wysokość odszkodowania ustala się według stanu i przeznaczenia nieruchomości w dniu pozbawienia lub ograniczenia praw, a w przypadkach, o których mowa w art. 98 ust. 3 i art. 106 ust. 1 GospNierU, według stanu i przeznaczenia nieruchomości odpowiednio w dniu wydania decyzji o podziale lub podjęcia uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału oraz jej wartości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu.

Ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości w dniu wydania tej decyzji. Podstawą ustalenia wysokości odszkodowania jest wartość rynkowa nieruchomości. Przy jej określaniu uwzględnia się w szczególności rodzaj tej nieruchomości, jej położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan oraz aktualne ceny w obrocie nieruchomościami<sup>41</sup>.

Zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu podlega wykonaniu, z zastrzeżeniem:

- W sprawach, w których wydano odrębną decyzję o odszkodowaniu, zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna.
- W przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości na wniosek osoby wywłaszczanej wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji o wywłaszczeniu. Zapłata zaliczki następuje jednorazowo w terminie 50 dni, licząc od dnia zło-

---

40. Art. 129 GospNierU.

41. Art. 130 GospNierU.

żenia wniosku o wypłatę zaliczki. Wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości pomniejsza się o kwotę wypłaconej zaliczki.

Jeżeli uchylono decyzję o wywłaszczeniu lub stwierdzono nieważność decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, osoba, której wypłacono zaliczkę, lub jej spadkobierca są zobowiązani do zwrotu tej zaliczki po jej waloryzacji na dzień zwrotu, o ile nie przysługuje im uprawnienie, o którym mowa w art. 122a GospNierU. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy k.c. Wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania. Jeżeli decyzja, na podstawie której wypłacono odszkodowanie, została następnie uchylona lub stwierdzono jej nieważność, osoba, której wypłacono odszkodowanie, lub jej spadkobierca są zobowiązani do zwrotu tego odszkodowania po jego waloryzacji na dzień zwrotu<sup>42</sup>.

Za zgodą osoby uprawnionej do odszkodowania, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ustalić inny sposób zapłaty przyznanego odszkodowania. Do zapłaty odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, i za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120, do zapłaty ceny nabycia części nieruchomości, o której mowa w art. 113 ust. 3, a także do zapewnienia nieruchomości zamiennej jest zobowiązany, z zastrzeżeniem. Starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, albo organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki<sup>43</sup>.

Nie należy jednak zapominać, że 7 stycznia 2010 r. weszła w życie nowelizacja GospNierU, która wprowadza m.in. przepisy usprawniające procedurę wywłaszczeń nieruchomości, likwidując główne przeszkody będące przyczyną opóźnień w realizacji celów publicznych, w szczególności inwestycji liniowych. Proponowane rozwiązania mają znacząco przyspieszyć pozyskiwanie nieruchomości pod realizację celów publicznych, gdyż starosta będzie miał obowiązek rozpoczęcia postępowania o wywłaszczenie po upływie dwóch miesięcy do zawarcia umowy o nabycie praw do nieruchomości. Dotychczasowa fakultatywność wszczęcia postępowania wy-

---

42. Tamże.

43. Art. 132 GospNierU.

właszczeniowego powodowała bowiem w praktyce opóźnienia w realizacji celów publicznych. Przyspieszeniu pozyskiwania nieruchomości pod inwestycje celu publicznego służyć ma również przewidziany w omawianych przepisach obowiązek nadania przez starostę rygoru natychmiastowej wykonalności w odniesieniu do decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości<sup>44</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy zauważyć, że ochrona środowiska, a w jej obrębie ochrona przyrody i tworzenie formy ochrony przyrody, opierają się na przepisach Konstytucji RP. Konstytucja RP stawia ochronę środowiska ponad ochronę prawa własności. Dlatego też dochodzi często do ograniczania prawa własności obywateli. Widoczne jest to szczególnie przy tworzeniu form ochrony przyrody. Konstytucja RP, pomimo tego, że chroni prawo własności jako jedno z istotniejszych praw podmiotowych, zezwala na jego ograniczenia wskutek wywłaszczenia na cele publiczne. Należy zgodzić się z poglądem J. Chedy, że ochrona przyrody to niewątpliwie bardzo ważny cel publiczny i wywłaszczenie w tym przypadku jest jak najbardziej uzasadnione, ale zawsze należy jednak pamiętać o słusznym odszkodowaniu<sup>45</sup>.

Niewątpliwie przepisy zezwalają na ustanawianie większości form ochrony przyrody z pominięciem zgody właściciela nieruchomości, to organy wprowadzające ten typ ochrony powinny dążyć do uzyskania akceptacji nie tylko ze strony właścicieli nieruchomości, ale i ze strony wszystkich tych, których wolność w korzystaniu z nieruchomości będzie ograniczona. Związane to jest jednak ściśle ze stanem świadomości ekologicznej naszego społeczeństwa, którego stan w dalszym ciągu pozostawia wiele do życzenia. Jak wiele w tej dziedzinie pozostało do zrobienia, widoczne jest szczególnie w przypadku tworzenia i utrzymywania form ochrony przyrody, bo w tym przypadku ograniczenia są daleko idące<sup>46</sup>. Celem mojego artykułu było przybliżenie prawnych aspektów tworzenia form ochrony przyrody. Okazuje się, że tworzenie form ochrony przyrody i ograniczenie, które to za sobą

---

44. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, <https://www.mir.gov.pl/Strony/glowna.aspx>, pobrano 20.05.2014 r.

45. J. Cheda, *Ograniczanie ...*, s. 217.

46. Tamże.

pociąga, to nie tylko problem prawny, ale przede wszystkim społeczny – na co zwrócił uwagę J. Cheda<sup>47</sup>.

## Streszczenie

### **Ochrona prawa własności w związku z tworzeniem form ochrony przyrody**

Celem opracowania jest ukazanie, jakie skutki prawne dla właścicieli wywołuje utworzenie form ochrony przyrody na obszarze nieruchomości stanowiących ich własność. Autor scharakteryzował prawo własności, przedstawił, w których przypadkach może być ono ograniczane. Wskazał, że ograniczenia związane z tą ochroną potrafią w dość dotkliwy sposób ograniczyć korzystanie z nieruchomości. Zwrócił jednak także uwagę na prawa, które przysługują właścicielowi w odniesieniu do terenów objętych ochroną, a stanowiących jego własność. Odnosząc się do konfliktów, które w procesie ustanawiania form ochrony przyrody mają miejsce, zwrócił uwagę, że objęcie ochroną terenów stanowiących własność prywatną ma nie tylko aspekt prawny, ale i społeczny.

**Słowa kluczowe:** własność, ochrona prawna, ochrona przyrody, ograniczone korzystanie z nieruchomości, użytkowanie wieczyste, odszkodowanie.

## Summary

### **Protection of property rights in connection with the creation of forms of nature**

The aim of the study is to show what the legal consequences for owners induces the creation of forms of nature protection in the area of the property which they own. The author described the right to property, presented in what cases it can be reduced. He pointed out that the restrictions associated with this protection can quite painful to limit use of the property. However, he also noted the rights which the owner in relation to protected areas, and which belong to him. Referring to the conflict, which in the process of establishing forms of nature are taking place, pointed out that the protection of privately owned land is not only a legal aspect, but also social.

**Keywords:** ownership, legal protection, nature protection, limited use of the property, perpetual usufruct, compensation.

---

47. Tamże.

## Bibliografia

- Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Cheda J., *Ochrona przyrody Rozdział 17*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010.
- Cheda J., *Ograniczanie wolności w korzystaniu z nieruchomości w związku z tworzeniem i utrzymywaniem form ochrony przyrody*, [w:] M. Jastrzębski, T. Kuczur (red.), *Bezpieczeństwo państwa a wolność jednostki. Wybrane aspekty prawne i polityczne*, pod redakcją naukową, Toruń 2013.
- Cheda J., *Zapewnienie dostępu do informacji o stanie środowiska jako czynnik podnoszący świadomość ekologiczną obywateli*, „Media. Kultura. Społeczeństwo” 2010, nr 1.
- Dadańska K., Filipiak T., [http://www.profinfo.pl/img/401/pdf40145607\\_3.pdf](http://www.profinfo.pl/img/401/pdf40145607_3.pdf), pobrano 20.05.2014 r.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000.
- Kistowski M., *Wybrane aspekty zarządzania ochroną przyrody w parkach krajo-  
brazowych*, Gdańsk – Poznań 2004.
- Lewandowski P., *Istota prawa własności w kontekście konstytucyjnym, konstrukcja hybrydowa korzystania z przestrzeni powietrznej nad gruntami, ograniczenie własności przestrzeni powietrznej, suwerenność w przestrzeni powietrznej*, <http://superfluum.wordpress.com/tag/istota-prawa-wlasnosci-w-kontekscie-konstytucyjnym/>, pobrano 20.05.2014 r.
- Lewandowski P., *Niedobrowolne ograniczanie prawa własności a inwestycje przesyłowe*, „Przegląd Sądowy” 2009, nr 10.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze 2002.
- Oleszko A., *Prawo rolne*, Warszawa 2009.
- Prawo 24 pl, <http://www.prawo24.pl/a/ograniczenia-prawa-w%C5%82a-sno%C5%9Bci-ze-wzgl%C4%99du-na-ochron%C4%99-%C5%9Brodowiska>, pobrano 20.05.2014 r.
- Sommer J. (red.), *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Stec P., Załucki M. (red.), *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, Warszawa 2010.



- Woźniak G., <http://murator-dom.pl/prawo/formalnosc-budowlane/prawa-osob-wywlaszczanych>, 132\_3944.html, pobrano 20.05.2014 r.
- *Źródła prawa – Materiały dla Studentów Prawa i Administracji*, <http://www.prawomaniacy.pl/uprawnienia-waciciela.html>, pobrano 20.05.2014 r.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 224, poz. 1337 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. nr 199, poz. 1227 z późniejszymi zmianami.



# Zasoby leśne województwa podkarpackiego i prawne podstawy realizacji zadań powiatów w zakresie ich ochrony

Emilia Szczęsna<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Pojęcie ochrony przyrody wykształciło się w Polsce w wyniku wielowiekowych zmian stosunku człowieka do otoczenia, w którym przyszło mu żyć. Najdawniejsze, odnotowane przejawy troski o trwałość przyrody sięgają w Polsce XI wieku, kiedy to król Bolesław Chrobry wydał zakaz polowania na bobry i wziął pod ochronę także miejsca ich zamieszkiwania<sup>2</sup>. Najstarszym polskim dokumentem dotyczącym ograniczenia niekontrolowanego wykorzystania zasobów naturalnych jest Statut wiślicki (1347), wprowadzający kary za wyrąb dębów oraz drzew owocowych w cudzych lasach. Ważnym również było wprowadzenie w 1420 r. przez króla Władysława Jagiełłę zakazu wycinania cisa oraz wprowadzenie okresów ochronnych ograniczających polowanie na zwierzynę. Za panowania króla Zygmunta Starego, w 1523 r. wprowadzono ochronę rzadkich zwierząt, do których oprócz bobra zaliczono również żubra, tura, sokola i łabędzia niemego<sup>3</sup>. Idąc nieco śladami historii przybliżyliśmy się do wieku XX, kiedy to Prezydent Rzeczypospolitej określił zasady polityki leśnej. Miało to miejsce w Rozporządzeniu z dnia 24 kwietnia 1927 r. o ochronie lasów niestanowiących własności państwa<sup>4</sup> i w kilka lat później w ogłoszonym Dekrecie z dnia 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym<sup>5</sup>. Akty te stworzyły warunki do zwiększania ogólnej powierzchni lasów, oprócz określenia

---

1. Emilia Szczęsna, dziennikarz – Dziennik Gazeta Prawna.

2. Por. J. Kostecka, G. Pączka, J. Mucha, *Bóbr w rejonie Rzeszowa i możliwość włączenia młodzieży w obserwację nad jego rozprzestrzenianiem się*, „Zeszyty Naukowe” 2005, nr 6, s. 50.

3. Por. A. Nowakowski, B. Łonkiewicz, *Polska polityka kompleksowej ochrony zasobów leśnych*, [w:], B. Łonkiewicz (red.), *Ochrona i zrównoważone użytkowanie lasów w Polsce*, Warszawa 1996, s. 17.

4. Rzporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 czerwca 1927 r. o ochronie lasów, nie stanowiących własności Państwa, Dz. U. R. P. z 1932 r. Nr 111, poz. 932.

5. Dekret Prezydenta RP z dnia 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym Dz. U. nr 75, poz. 553.

zasad zapewniania trwałości lasów, ich zagospodarowania i ochrony. Kilka miesięcy wcześniej pojawiła się też ustawa z 14 lipca 1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków<sup>6</sup>, co świadczy o randze nadawanej wówczas temu problemowi. Aż w końcu ustawodawca stworzył akt prawny o państwowym gospodarstwie leśnym (20 grudnia 1949 r., który doczekał się modyfikacji, na skutek której sejm uchwalił w dniu 28 września 1991 r. jednolitą ustawę o lasach<sup>7</sup> obowiązującą po dzień dzisiejszy. Polityka leśna państwa jest dokumentem kreującym działania w obszarze leśnictwa. Rozszerza ona postanowienia Polityki Ekologicznej uchwalonej przez Sejm w 1991 r., ponadto nawiązuje do europejskich Deklaracji Ministrów Leśnictwa w sprawie Ochrony Lasów (Strasburg 1900, Helsinki 1993), a także zasad Leśnych i Agendy 21 z 1992 r. uchwalonych w Rio de Janerio (United Nations Conference on Environment and Development)<sup>8</sup>.

Celem artykułu jest ukazanie zasobów leśnych województwa podkarpackiego na tle zasobów leśnych naszego kraju, wskazanie na przepisy regulujące działania samorządów powiatowych w/w województwa w zakresie gospodarki leśnej i na zadania, które nakładają te przepisy na samorządy.

## Funkcje lasów

Lasy w Polsce są uznawane za najmniej zniekształconą formację przyrodniczą, która pomaga w utrzymywaniu równowagi ekologicznej i jednocześnie jest formą użytkowania gruntów będących wspólnym dobrem. Obok gospodarczej funkcji polegającej na dostarczaniu ludziom w pełni naturalnego i odnawialnego zasobu, jakim jest drewno, polskie lasy pełnią szereg innych funkcji, np. ze względu na swoje położenie pełnią funkcje ochronne, tj. wodochronne (stabilizują obieg wody w przyrodzie), glebochronne (chronią glebę przed erozją), krajobrazowe (chronią krajobraz przed stepowaniem), przeciwdziałają powodziom, osuwiskom i lawi-

---

6. Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków, Dz. U. nr 56, poz. 406.

7. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. nr 101 poz. 444 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: u. o. l.

8. Por. Ministerstwo Środowiska, *Informacja o stanie lasów oraz o realizacji Krajowego Programu Zwiększania Lesistości w 2009 roku*, [http://bip.lasy.gov.pl/pl/bi/p/px/~inform\\_o\\_realizacji\\_kpzl\\_w\\_2009.pdf?page\\_o=pe&ner=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty\\_i\\_prognozy](http://bip.lasy.gov.pl/pl/bi/p/px/~inform_o_realizacji_kpzl_w_2009.pdf?page_o=pe&ner=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty_i_prognozy), pobrano: 13.12.2014 r.

nom, oczyszczają atmosferę, pomagają tworzyć warunki do zachowania potencjału biologicznego wielkiej liczby gatunków, a także spowolniają topnienie śniegów. Występowanie lasów ma wpływ na obniżenie różnicy temperatur (w skali lokalnej), a także na prędkość wiatru. Ponadto lasy są związane z funkcją społeczną, albowiem wpływają na kształtowanie warunków zdrowotnych i rekreacyjnych, co pomaga w tworzeniu nowych form ich użytkowania przez społeczności lokalne. I na tym właśnie polega wielofunkcyjna rola polskich lasów – spełniają one, w sposób naturalny lub w wyniku działania człowieka, zadania ochronne, społeczne, gospodarcze, produkcyjne. Lasy są częścią systemu podtrzymującego życie w biosferze, od którego może zależeć istnienie ludzkości. Historia wielu obszarów geograficznych wskazuje, że gdy zaczyna brakować drzew, to ginie woda i nastaje pustynia (Liban, Wyspa Wielkanocna, Namib, Sahara), przychodzą powodzie, susze, lawiny błotne i osunięcia ziemi, zmniejsza się produkcja rolnicza i wysychają jeziora oraz rzeki. Wylesienia miały swój udział w upadku cywilizacji doliny Indusu i cywilizacji sumeryjskiej. Współczesne wylesienia są przyczyną głodu w Afryce (Sahel), a Chiny wielkimi planami zalesień starają się zapobiec ekspansji pustyni Gobi<sup>9</sup>. Wprawdzie takie zmiany nie zagrażają Polsce, co niżej zaprezentowane dane statystyczne potwierdzają, ale zmiany klimatyczne nie omijają również Europy, a w ich obliczu lasy mogą potrzebować wzmocnionej ochrony i przebudowy.

## Zasoby leśne w Polsce – dane statystyczne

Ekosystemy leśne stanowią w Polsce najcenniejszy i najliczniej reprezentowany składnik wszystkich form ochrony przyrody. Powierzchnia lasów w Polsce wynosi 9163,8 tys. ha, z czego 18,8% to lasy prywatne<sup>10</sup>. Na skutek oddziaływania wielu czynników powodujących niekorzystne zjawiska i zmiany w stanie zdrowotnym lasów, zagrożenie środowiska leśnego w naszym kraju należy do najwyższych w Europie. Zagrożenia dla zasobów leśnych dzieli się na trzy grupy: biotyczne (np. szkodliwe owady, grzyby patogeniczne, ssaki roślinożerne), abiotyczne – ekstremalne zjawiska atmosferyczne (np. silne wiatry, śnieg, ulewne deszcze, wysokie

---

9. K. Rykowski, *Niech lasy chroni Konstytucja*, [http://wyborcza.pl/1,76842,15731866,Prof.\\_Rykowski\\_niech\\_lasy\\_chroni\\_konstytucja\\_.html?order=najnowsze,pobrano](http://wyborcza.pl/1,76842,15731866,Prof._Rykowski_niech_lasy_chroni_konstytucja_.html?order=najnowsze,pobrano) 15.12.2014 r.

10. Por. Państwowe Gospodarstwo Leśne, *Lasy wczoraj i dziś*, „Echa leśne” 2014, Wydanie specjalne, s. 5.

i niskie temperatury), antropogeniczne – wywołane przez człowieka (np. pożary, zanieczyszczenia przemysłowe, zaśmiecanie lasu). Na przestrzeni wieków nasze zasoby leśne uległy znacznym przeobrażeniom, co jest spowodowane procesami społeczno-gospodarczymi, w których największe znaczenie dla zubożenia struktury gatunkowej drzewostanów miała ekspansja rolnictwa i popyt na drewno. Owe przemiany spowodowały, że pod koniec XVIII w. lesistość Polski zmalała z 40% do 20,8%. Tę sytuację udało się częściowo naprawić dopiero w XX w., kiedy to na skutek zalesienia udział procentowy lasów wzrósł do 27,0 %. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, lesistość w 2012 r. kształtowała się na poziomie 29,3%. Lasów przybywa za sprawą zalesiania gruntów porolnych i nieużytków. Realizowany w Polsce od 1995 r. „Krajowy program zwiększania lesistości” przewiduje wzrost lesistości naszego kraju do 30% w 2020 roku i 33% w roku 2050. Ponadto zwiększanie zasobów leśnych następuje przez zalesienie gruntów nieużytecznych z punktu widzenia rolnictwa przez przebudowę drzewostanów jednogatunkowych na mieszane, czy też regenerację zniszczonych i zaniedbanych drzewostanów w lasach prywatnych a następnie ich rehabilitację ekologiczną<sup>11</sup>.

## Zasoby leśne województwa podkarpackiego

Udział lasów w poszczególnych regionach Polski jest zróżnicowany. W układzie województw największą lesistością charakteryzują się: lubuskie (49%), podkarpackie (38%) oraz pomorskie (36%). Zaś województwa o najmniejszej lesistości to: łódzkie (21%), mazowieckie i lubelskie (ok. 23% lesistości). Lasy zajmują 37,4% powierzchni województwa podkarpackiego (666, 8 tys. ha). Lesistość tego obszaru jest zatem o ponad 8% większa niż lesistość Polski. Lasy będące własnością Skarbu Państwa zajmują 558, 1 tys. ha, natomiast lasy prywatne i innej własności, 108, 8 tys. ha. Kompleksy leśne województwa podkarpackiego charakteryzują się bogatą różnorodnością środowisk leśnych. Wśród występujących siedlisk znaczący udział ma buczyna karpacka, bory jodłowe oraz grądy. Duża część obszarów leśnych objęta została różnorodnymi formami i systemami ochrony przyrody oraz krajobrazu (naturalne lub zbliżone do naturalnego ekosystemy rodzimego pochodzenia).

---

11. Por. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, *Polityka leśna państwa*, Warszawa 1997, s. 8.

Ponadto wiele gatunków roślin i zwierząt, dla których podstawowym siedliskiem jest las zostało objętych ochroną gatunkową (m in. niedźwiedź, żubr, wilk, ryś, głuźec). Największe kompleksy leśne przetrwały na północy województwa, w Kotlinie Sandomierskiej, stanowiąc pozostałości dawnej Puszczy Sandomierskiej, oraz w górskiej części południowej. Wysoką lesistością wyróżnia się również Pogórze Przemyskie. Kotlina Sandomierska była w średniowieczu pokryta puszcza, z rozległymi bagnami i podmokłościami, niestety do dziś zachowały się jedynie jej fragmenty, tj. Puszcza Sandomierska, Lasy Janowskie, Puszcza Solska oraz Lasy Sieniawskie, położone na wschód od Sanu<sup>12</sup>. W składzie lasów na terenie Kotliny Sandomierskiej dominuje sosna, dąb, buk, lipa, grab, olsza czarna, jodła, świerk, a także modrzew. Na Pogórzcu Karpackim lasy występują głównie w szczytowych partiach wzniesień i są to przede wszystkim lasy mieszane. W niższych terenach Pogórza rośnie grab, dąb, brzoza i sosna, w wyższych partiach – jodła i buk. Najbardziej różnorodna i bogata szata roślinna porasta południową, górzystą część województwa. W Beskidzie Niskim i Górach Sanocko-Turczańskich występują dwa piętra roślinności: pogórze, sięgające do ok. 500 m n.p.m., i regiel dolny. Piętro pogórza nie zachowało się właściwie w swojej formie naturalnej, na jego poziomie ciągną się pola i pastwiska. Fragmenty lasów reprezentują najczęściej lasy łąkowe złożone z dębów, grabów, wiązów i innych gatunków liściastych. W reglu dolnym przeważają lasy mieszane jodłowo-bukowe z domieszką jaworu, jesionu, brzozy i wiązów. W Beskidzie Niskim spotyka się także skupiska cisów i modrzewia. W partiach szczytowych występują lasy bukowe. W rejonie Bieszczadów wyróżnia się trzy piętra roślinne: piętro pogórza, sięgające do około 500 m n.p.m., piętro regla dolnego i piętro połonin. Brak całkowicie lasów świerkowych regla górnego. Przeważający drzewostan lasów w rejonie Bieszczadów stanowią buk i jodła. W niższych terenach górskich występują lasy jodłowe lub mieszane, w wyższych wyłącznie bukowe, często z domieszką jaworu<sup>13</sup>.

---

12. Por. F. A. Ossendowski, *Karpaty i Podkarpacie*, Łomianki 2011, s. 39-43.

13. Por. P. Luboński, *Bieszczady – przewodnik*, Olszanica 2012, s. 23-25.

## Istota gospodarki leśnej i trwale zrównoważonej gospodarki leśnej

U.o.l. porządkuje gospodarkę leśną w następujący sposób: zachowanie lasów i ich korzystnego wpływu na środowisko, ochrona lasów, w tym szczególnie lasów stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody i szczególnie cennych ze względu na walory genetyczne, krajobrazowe i naukowe, ochrona gleb i terenów szczególnie zagrożonych i na koniec produkcja drewna i innych produktów użytkowania lasu. Gospodarka leśna to działalność leśna w zakresie zarządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny i owoców runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów, oraz realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu (art. 6 ust. 1 pkt. 1 u.o.l.). Z kolei trwale zrównoważona gospodarka leśna to działalność zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełnienia, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i społecznych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów (art. 6 ust. 1 pkt. 1a u.o.l.). Gospodarka ta powinna być prowadzona według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu (art. 7 ust. 1 u.o.l.). Celem tej gospodarki ma być kształtowanie struktury lasów. Przy czym działania zmierzające do osiągnięcia tego celu winny również uwzględniać możliwość i dopuszczalność wykorzystania lasów, przy uwzględnieniu konieczności ochrony wskazanych w definicji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej wartości<sup>14</sup>. Obecna polityka leśna koncentruje się na zrównoważonym rozwoju gospodarki leśnej polegającej na większej ochronie zasobów leśnych i ochronie przyrody w lasach<sup>15</sup>.

14. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 50.

15. Por. A. Nowakowski, B. Łonkiewicz, *Polska...*, s. 24.



## Ochrona charakterystyka zadań powiatu w zakresie gospodarki leśnej

Za gospodarkę leśną odpowiadają określone organy wymienione w u.o.l. oraz właściciele lasów. Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 4 ust. 1 u.o.l.). Przedsiębiorstwem tym kieruje Dyrektor Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych i nadleśniczych, których, pomimo niejasnego statusu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, należy traktować tak jak organy administracji publicznej<sup>16</sup>. Pamiętać jednak należy, że lasami znajdującymi się na terenie parku narodowego zarządza dyrektor parku narodowego, a lasami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zarządza Agencja Nieruchomości Rolnych. Oczywiście lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa zarządzają ich właściciele (w szczególności gminy i właściciele prywatni) lub upoważnione przez nie podmioty. Nadzór nad lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa sprawuje Minister Środowiska, natomiast nad lasami nie stanowiącymi własności Skarbu Państwa nadzór sprawuje starosta. Umieszczenie starosty w gronie organów odpowiedzialnych za prowadzenie gospodarki leśnej wynika z faktu, że współczesne ustawodawstwo polskie rolę „opiekuna” lasów, na poziomie jednostek samorządu terytorialnego na mocy art. 4 ust. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>17</sup>, przydzieliło powiatowi. Większa ilość powiatów zwiększa szanse na skuteczniejszą ochronę lasów<sup>18</sup>. Gospodarowanie i ochrona lasów to jeden w najważniejszych obszarów działania samorządu powiatowego w zakresie ochrony środowiska. Starosta odgrywa kluczową pozycję, jeśli chodzi o prowadzenie gospodarki leśnej w lasach innych niż te, które stanowią własność Skarbu Państwa – sprawuje nadzór nad taką działalnością<sup>19</sup>. Starosta, który ma

---

16. W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 201.

17. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. nr 91 poz. 578 z późniejszymi zmianami.

18. Przykładowo, Województwo Podkarpackie podzielone jest na 25 powiatów, co czyni je 5 województwem pod względem ilości powiatów.

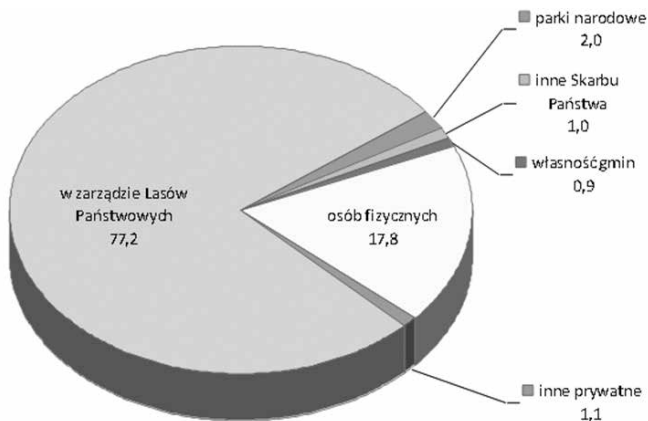
19. J. Cheda, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, [w:] R. Bruski, J. Joachimowski, T. Kuczur (red.), *Współczesna administracja publiczna w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne*, Toruń 2010, s. 89.

obowiązek podejmować działania związane z ochroną lasów oraz zwierząt leśnych, a także współpracować z przedstawicielami Izby Rolniczej, Ośrodków Doradztwa Rolniczego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie spraw rolnictwa. Obowiązki właścicieli lasów oraz uprawnienia organów kontrolnych w zakresie gospodarki leśnej określone zostały w u. o. l. Starosta (zgodnie z art. 5 ust. 1. pkt 2 u.o.l.) sprawuje nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, zaś minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad lasami należącymi do Skarbu Państwa (Lasy Państwowe). Do lasów, nad którymi starosta sprawuje opiekę zaliczamy lasy osób fizycznych (prywatnych), gmin, powiatów, województw, spółek leśnych i wspólnot leśnych, spółdzielni, kościołów i związków wyznaniowych, spółek prawa handlowego, a także partii politycznych i stowarzyszeń<sup>20</sup>. Zarządy powiatów (miast na prawach powiatu) mają obowiązek raz w roku złożyć sprawozdanie o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych). Dokument ten zawiera dane nawiązujące m. in. do: formy własności, powierzchni gruntów leśnych i ich wyłączenia z produkcji; struktur gatunkowych, kategorii lasów ochronnych, obiektów i obszarów prawnie chronionych, stanu zdrowotnego i sanitarnego lasów, czy też pożarów lasów<sup>21</sup>. Ustawa zobowiązuje powiat do skoncentrowania uwagi na obszarze leśnym zajmującym ok. 18% wszystkich lasów w Polsce, co lepiej obrazuje poniższy schemat:

Na mocy art. 5 pkt. 3 u. o. l. starosta ma prawo przekazać nadzór leśnikom, którzy w jego imieniu będą doglądali prywatnych lasów. Ponad 70 proc. starostw powierza prowadzenie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych leśnikom z Lasów Państwowych. Szczegóły tego nadzoru określa porozumienie zawierane pomiędzy starostą a właścിയwym nadleśniczym, publikowane w Dzienniku Urzędowym Wojewody. Zadania nadleśnictwa jako aparatu wykonawczego Nadleśniczego, wynikają z zadań Nadleśniczego określonych w rozdziale 6 u. o. l., a także ze *Statutu Lasów Państwowych* (art. 22-24). Zwłaszcza po wejściu Polski do UE leśnicy włączyli się w udzielanie pomocy prywatnym właścicielom lasów. W szczególności dotyczy to

20. Powiat Stalowowolski, *Nadzór nad lasami prywatnymi*, <http://www.stalowowolski.pl/index.php/nadzorlasy>, pobrano 10.12.2014 r.

21. Główny Urząd Statystyczny, *Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015*, Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015, Dz. U. nr 0 poz. 1330.



**Rys. 1. Struktura własności lasów w Polsce**

**Źródło:** [http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px\\_-raport\\_o\\_stanielasow\\_w\\_polsce\\_2013.pdf?page-ener=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty\\_i\\_prognozy](http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px_-raport_o_stanielasow_w_polsce_2013.pdf?page-ener=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty_i_prognozy), pobrano 10.12.2014 r.

sporządzania planów zalesienia gruntów przy ubieganiu się o pomoc finansową w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz potwierdzania wykonania tego zalesienia. Ponadto leśnicy inicjują objęcie właścicieli lasów prywatnych pomocą finansową w przypadku wystąpienia huraganów, powodzi czy innych klęsk. Działania te również prowadzone są w ramach PROW<sup>22</sup>. Każde nadleśnictwo wykonuje zadania zlecone przez starostę w zakresie nadzoru polegającym m.in. na lustracji powierzonych do nadzoru lasów w celu określenia konieczności wykonywania przez właścicieli niezbędnych zabiegów gospodarczych, nadzorowaniu nad wykonywaniem zadań ustalonych przez Nadleśniczego, wydawaniu decyzji administracyjnych nakazujących osobom fizycznym wykonywania zadań w zakresie odnawiania zrębów, przebudowy drzewostanów, pielęgnacji upraw, usunięcia drzew opianowanych przez organizmy szkodliwe, pielęgnacji upraw, ocenie zdolności upraw, cechowaniu, numerowaniu i legalizacji pozyskanego drewna.

22. Por. Lasy Państwowe, *Lasy prywatne*, <http://www.lasy.gov.pl/nasza-praca/lasy-prywatne>, pobrano 10.12.2014 r.

## Zadania starosty

Kompetencje starosty związane z ochroną lasów możemy podzielić na zadania z zakresu administracji rządowej (te nie powinny być przedmiotem porozumienia z nadleśnictwem w przypadku zlecenia nadzoru) oraz zadania własne. Te pierwsze obejmują swym zakresem wydawanie decyzji zezwalającej na zmianę lasu na użytek rolny; uznawanie lasu za las chroniony lub pozbawienie go charakteru ochronnego, po uzgodnieniu z właścicielem lasu i zasięgnięciu opinii gminy oraz zatwierdzanie uproszczonego planu urządzenia lasu, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego. Do zadań własnych starosty (oraz tych, które mogą być realizowane na mocy porozumienia z nadleśnictwem) zalicza się: wydanie decyzji określającej obowiązki ochronne właściciela lasów; wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych na koszt właściwych nadleśnictw; ocena udatności upraw leśnych na gruncie rolnym objętym zalesieniem; cechowanie pozyskanego drewna oraz wystawianie właścicielowi lasu dokumentu stwierdzającego legalność pozyskanego drewna; wydanie decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10ha; zlecenie sporządzenia uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych; zlecenie przeprowadzenia inwentaryzacji stanu lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha; wydanie decyzji w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu; nadzorowanie wykonania zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasu; wydanie decyzji na pozyskanie drewna w przypadkach losowych niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją określającą zadania w zakresie gospodarki leśnej; wydanie decyzji nakazujących wykonanie obowiązków określonych w art. 13 u.o.l. i zadań ujętych w uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji określającej zadania gospodarki leśnej<sup>23</sup>. Ponieważ każdy właściciel lasu jest obowiązany do realizacji podstawowych obowiązków wynikających z gospodarki leśnej, jeżeli z nałożonych obowiązków się nie wywiązuje, „Starosta może w drodze decyzji administracyjnej wymusić kształtowanie równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenie naturalnej odporności drzewostanów przez zabiegi profilak-

23. Por. P. Gołos, *Prawa i obowiązki właściciela lasów*, „Drwal” 2012, nr 8, s. 40-41.

tyczne zapobiegające rozprzestrzenianiu się pożarów, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się szkodników, ochronę gleby i wód leśnych<sup>24</sup>. Obecnie ponad 40% powierzchni lasów niepaństwowych nie posiada dokumentacji urzędniowej, co stwarza ogromny problem dla skutecznego nadzoru nad gospodarką tychże lasów. Głównym powodem tego typu zaniedbań jest ciągły brak środków finansowych w budżecie starostw, które zlecają oraz finansują opracowanie uproszczonych planów lub inwentaryzacji stanu lasów niepaństwowych. Dużym problemem prowadzenia działań gospodarczych i ochronnych na terenie lasów prywatnych jest nadmierne rozdrobnienie działek leśnych oraz brak zorganizowania ich właścicieli. Utrudnia to zwłaszcza czynności z zakresu ochrony lasu. Dla organizmów zagrażających lasom granice własności nie stanowią żadnej przeszkody. Prowadzenie działań ochronnych jedynie po stronie Lasów Państwowych lub z niewielkim udziałem lasów prywatnych jest nieskuteczne. Podobnie rzecz się ma z ochroną przeciwpożarową czy kradzieżami drewna. Lasy prywatne są często rozrzucone pomiędzy polami, niekiedy nie przekraczają swoją wielkością kilku hektarów, ale mimo to odgrywają trudną do zastąpienia rolę ekologicznych korytarzy umożliwiających przyrodniczą łączność. Nawet plantacje nastawione wyłącznie na produkcję drewna mimo woli spełniają funkcję ochronną.

## Podsumowanie

Udział lasów w poszczególnych regionach Polski jest zróżnicowany. W układzie województw największą lesistością charakteryzują się: lubuskie (49%), podkarpackie (38%), pomorskie (36%). Województwa o najmniejszej lesistości to: łódzkie (21%), mazowieckie i lubelskie (ok. 23% lesistości). Lasy Podkarpacia zajmują 37,4% powierzchni województwa (666, 8 tys. ha), w tym wyróżniamy lasy prywatne i lasy innej własności (108, 8 tys. ha.). Zasoby leśne powinny być otaczane szczególną opieką, ponieważ zagrożenie środowiska leśnego w naszym kraju należy do najwyższych w Europie. Jednostki samorządu terytorialnego na poziomie powiatu zostały zobowiązane przez ustawodawcę do ochrony lasów osób fizycznych (prywatnych), jednostek samorządowych, spółek leśnych i wspólnot leśnych, spółdzielni, kościołów i związków wyznaniowych, spółek prawa handlowego, a także partii

---

24. Tamże, s. 41.

politycznych i stowarzyszeń. Organem sprawującym nadzór i kontrolę nad lasami prywatnymi na terenie jednostek z ramienia powiatowych władz jest starosta. Na mocy odpowiednich przepisów ma on prawo przekazać nadzór leśnikom, którzy w jego imieniu będą doglądali prywatnych lasów. Ponad 70 proc. starostw powierza prowadzenie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych leśnikom z Lasów Państwowych. Zadania starosty związane z ochroną lasów możemy podzielić na zadania z zakresu administracji rządowej oraz zadania własne. Te pierwsze obejmują m. in. wydawanie decyzji zezwalającej na zmianę lasu na użytek rolny; uznawanie lasu za las chroniony lub pozbawienie go charakteru ochronnego, czy też zatwierdzanie uproszczonego planu urządzenia lasu. Do zadań własnych starosty zalicza się m. in.: wydanie decyzji określającej obowiązki ochronne właściciela lasów; wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych na koszt właściwych nadleśnictw, a także ocena upraw leśnych na gruncie rolnym objętym zalesieniem.

## Streszczenie

### **Zasoby leśne województwa podkarpackiego i prawne podstawy realizacji zadań powiatów w zakresie ich ochrony**

W artykule scharakteryzowane zostały zasoby leśne województwa podkarpackiego i prawne podstawy realizacji zadań powiatów w zakresie ich ochrony. Autorka w opracowaniu omówiła genezę ochrony lasów Polsce. Dokonała analizy ilościowej lasów w województwie podkarpackim na tle zasobów leśnych całej Polski. Zdefiniowała podstawowe pojęcia związane z gospodarką leśną. Wymieniła podmioty odpowiedzialne za gospodarkę leśną i scharakteryzowała ich zadania, wskazała na zakres tych zadań, ze szczególnym uwzględnieniem zadań starosty. W podsumowaniu dokonała analizy skuteczności realizacji zadań starosty w zakresie gospodarki leśnej.

**Słowa kluczowe:** polityka leśna, zasoby leśne, ochrona, lasy prywatne, powiat

## Summary

### **Region Sub-Carpathian forest resources and the legal basis for the implementation of tasks districts in their protection**

The article is devoted to forest resources tasks of the Sub-Carpathian Region and legal foundations of the tasks of districts in their protection. The author discussed the genesis of the development of forest protection Poland. Made a quantitative analysis of forest Poland and the Region Podkarpacki. Defined the concepts of forest management. She mentioned entities responsible for forest management and has characterized their task indicated the scope of their duties, with a particular focus on the tasks mayor. In summary, to analyze the effectiveness of the implementation of tasks alderman in forest management.

**Keywords:** forestry policy, forest resources, protection, private forests, counties

## Bibliografia

- Cheda J., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, [w:] R. Bruski, J. Joachimowski, T. Kuczur (red.), *Współczesna administracja publiczna w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne*, Toruń 2010.
- Gołos P., *Prawa i obowiązki właściciela lasów*, „Drwal” 2012, nr 8.
- [http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px\\_~raport\\_o\\_stanielasow\\_w\\_polsce\\_2013.pdf?page\\_opener=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty\\_i\\_prognozy](http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px_~raport_o_stanielasow_w_polsce_2013.pdf?page_opener=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty_i_prognozy), pobrano 10.12.2014 r.
- Kostecka J., Pączka G., Mucha J., *Bóbr w rejonie Rzeszowa i możliwość włączenia młodzieży w obserwację nad jego rozprzestrzenianiem się*, „Zeszyty Naukowe” 2005, nr 6.
- Luboński P., *Bieszczady – przewodnik*, Olszanica 2012.
- Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, *Polityka leśna państwa*, Warszawa 1997.
- Ministerstwo Środowiska, *Informacja o stanie lasów oraz o realizacji Krajowego Programu Zwiększania Lesistości w 2009 roku*, [http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px\\_~inform\\_o\\_realizacji\\_kpzl\\_w\\_2009.pdf?page\\_opener=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty\\_i\\_prognozy](http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px_~inform_o_realizacji_kpzl_w_2009.pdf?page_opener=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty_i_prognozy), pobrano: 13.12.2014 r.

- Nowakowski A., Łonkiewicz B., *Polska polityka kompleksowej ochrony zasobów leśnych*, [w:] B. Łonkiewicz (red.), *Ochrona i zrównoważone użytkowanie lasów w Polsce*, Warszawa 1996.
- Ossendowski F. A., *Karpaty i Podkarpacie*, Łomianki 2011.
- Państwowe Gospodarstwo Leśne, *Lasy wczoraj i dziś*, „Echa leśne” 2014, Wydanie specjalne.
- Powiat Stalowowolski, *Nadzór nad lasami prywatnymi*, <http://www.stalowowolski.pl/index.php/nadzorlasy>, pobrano 10.12.2014 r.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rykowski K., *Niech lasy chroni Konstytucja*, [http://wyborcza.pl/1,76842,15731866,Prof.\\_Rykowski\\_niech\\_lasy\\_chroni\\_konstytucja.html?order=najnowsze](http://wyborcza.pl/1,76842,15731866,Prof._Rykowski_niech_lasy_chroni_konstytucja.html?order=najnowsze), pobrano 15.12.2014 r.

## Wykaz aktów prawnych

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 czerwca 1927 r. o ochronię lasów, niestanowiących własności Państwa, Dz. U. R. P. z 1932 r. Nr 111, poz. 932.
- Dekret Prezydenta RP z dnia 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym Dz. U. nr 75, poz. 553.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków, Dz. U. nr 56, poz. 406.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. nr 101 poz. 444 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. nr 91 poz. 578 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015, Dz. U. nr 0 poz. 1330 wraz załącznikiem.



# Kilka uwag w kwestii decyzji administracyjnych w sprawie wyznaczenia lekarzy weterynarii do wykonywania zadań Inspekcji Weterynaryjnej

*Piotr Mikołajczyk<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 1) i 1a) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>2</sup>, jeżeli powiatowy lekarz weterynarii z przyczyn finansowych lub organizacyjnych nie jest w stanie wykonać ustawowych zadań Inspekcji, może wyznaczać na czas określony lekarzy weterynarii, niebędących pracownikami Inspekcji, w tym świadczących usługi weterynaryjne w ramach zakładu leczniczego dla zwierząt, do wskazanych w tych przepisach czynności, np. w zakresie szczepień ochronnych, czy sprawowania nadzoru nad ubojem zwierząt rzeźnych, w tym badania przedubojowego i poubojowego, oceny mięsa i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt w trakcie uboju.

Zgodnie zaś z art. 16 ust. 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej wyznaczenie do wykonania czynności, o którym mowa w ust. 1, następuje w drodze decyzji administracyjnej powiatowego lekarza weterynarii określającej rodzaj i zakres czynności przekazanych do wykonania. Zgodnie art. 16 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1, następuje po zawarciu przez powiatowego lekarza weterynarii umowy z:

- osobami, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2,
- podmiotem prowadzącym zakład leczniczy dla zwierząt – w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1a – określającej zakres, terminy i miejsce wykonywania tych czynności, wysokość wynagrodzenia za ich wykonanie oraz termin płatności, a w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1a, dodatkowo imię

---

1. Dr n. praw. Piotr Mikołajczyk, adiunkt w Społecznej Akademii Nauk w Łodzi, radca prawny.  
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o Inspekcji Weterynaryjnej.

i nazwisko wyznaczonego lekarza weterynarii świadczącego usługi weterynaryjne w ramach zakładu leczniczego dla zwierząt.

Na tle powyższych przepisów, w praktyce działania powiatowych lekarzy weterynarii pojawił się szereg problemów i wątpliwości, co do postępowania w przedmiocie wyznaczenia, a mianowicie:

- jakimi kryteriami powinien się kierować powiatowy lekarz weterynarii, dokonując wyznaczenia konkretnego lekarza weterynarii (poza kryteriami dotyczącymi kwalifikacji jakie muszą posiadać lekarze weterynarii), zwłaszcza, gdy jest to wyznaczenie ponowne, a o wyznaczenie ubiegają się inni lekarze weterynarii;
- czy istnieje możliwość wyznaczenia przez organ wyższego stopnia, jakim jest wojewódzki lekarz weterynarii;
- kiedy powinna być zawarta umowa przez powiatowego lekarza weterynarii z lekarzem wyznaczonym na podstawie decyzji w przedmiocie wyznaczenia.

Niniejszy artykuł stanowi próbę wskazania rozwiązania powyższych, praktycznych problemów w zakresie stosowania przepisów ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

## Kryteria wyboru lekarzy weterynarii w procedurze wyznaczenia

Kwalifikacje osób wyznaczonych do wykonywania czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, zostały określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu czynności wykonywanych przez osoby niebędące pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej oraz kwalifikacji tych osób<sup>3</sup>. Powiatowy lekarz weterynarii, dokonując czynności w przedmiocie wyznaczenia lekarzy weterynarii, dokonuje wyboru spośród osób spełniających określone w cyt. wyżej Rozporządzeniu kryteria. Problem, przed którym staje niejednokrotnie powiatowy lekarz weterynarii, sprowadza się do tego, którymi kryteriami powinien się kierować w przypadku, gdy wiele osób spośród tych, które złożyły wnioski o wyznaczenie, spełnia kryteria po-

---

3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu czynności wykonywanych przez osoby niebędące pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej oraz kwalifikacji tych osób, Dz. U. nr 89, poz. 860 z późniejszymi zmianami, zwane dalej w skrócie: Rozporządzeniem.

wołanego Rozporządzenia, a więc, które spośród grona osób spełniających kryteria określone w cyt. wyżej Rozporządzeniu wyznaczyć. Powiatowi lekarze weterynarii często borykają się bowiem z problemami wynikającymi de facto z osobistego niezadowolenia tych lekarzy weterynarii, którzy wyznaczeni nie zostali.

Stwierdzić należy, że ani przepisy ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, ani inne przepisy rangi ustawowej i podustawowej nie wprowadzają żadnych kryteriów (poza tymi wynikającymi z przepisów cyt. wyżej Rozporządzenia), którymi ma kierować się powiatowy lekarz weterynarii przy wyznaczaniu lekarzy weterynarii do wykonywania określonych czynności. Uznać więc należy, że czynności te zostały przez ustawodawcę pozostawione swobodnemu uznaniu samego powiatowego lekarza weterynarii. Brak bowiem podstaw do stosowania jakichkolwiek innych przepisów, nawet w drodze analogii. W świetle powyższych przepisów brak podstaw do uznania, że powiatowy lekarz weterynarii, dokonując wyboru tego, a nie innego lekarza weterynarii, spośród tych, którzy przesłanki określone w przepisach cyt. wyżej Rozporządzenia spełniają, postępuje sprzecznie z obowiązującym prawem.

Z tych też powodów nie można z góry negatywnie ocenić postępowania powiatowego lekarza weterynarii polegającego na niewyznaczeniu danego lekarza weterynarii do badań, gdyż idąc w tym kierunku, można by dojść do absurdalnego wniosku, że każdy lekarz weterynarii powinien zostać wyznaczony do dokonywania określonych czynności, jeżeli tylko z takim samym żądaniem wystąpi.

W szczególności podnieść należy, że wyznaczenie przez powiatowego lekarza weterynarii danego lekarza weterynarii do badań na dany okres nie obliguje tegoż powiatowego lekarza weterynarii do ponownego wyznaczenia tego samego lekarza. Co więcej, w przypadku ciągłego wyznaczania tej samej osoby do badań, inni lekarze, którzy nie zostali wyznaczeni, mogą z tego tytułu uczynić powiatowemu lekarzowi weterynarii zarzut ciągłego wyznaczania tej samej osoby, a przecież wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do wyznaczenia, tym samym może się pojawić względem powiatowego lekarza weterynarii, jako członka korpusu służby cywilnej<sup>4</sup>, zarzut braku bezstronności.

---

4. Stosownie do art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 z późniejszymi zmianami, korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

Wskazany problem można jednak rozpatrywać z punktu widzenia szeroko pojmowanych zasad etyki korpusu służby cywilnej zgodnie z przepisami Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej<sup>5</sup>.

Stosownie do § 5 pkt. 2 i 3 Zarządzenia przestrzegając zasady jawności i przejrzystości, członek korpusu służby cywilnej, w szczególności przy tworzeniu przepisów, podejmowaniu decyzji oraz innych rozstrzygnięć, dąży do zapewnienia jednoznaczności oraz zrozumiałości podejmowanych działań, a przyjęte rozstrzygnięcia wyczerpująco uzasadnia, ze wskazaniem powodów ich przyjęcia oraz celów, które mają zostać osiągnięte. Z punktu widzenia wskazanego wyżej przepisu powiatowy lekarz weterynarii podejmując decyzję co do wyznaczenia danego lekarza weterynarii do wykonywania określonych czynności, powinien mieć na względzie fakt, że podjęta decyzja jest w pełni jednoznaczna i zrozumiała, a przede wszystkim powinien umieć uzasadnić podjętą decyzję. W dalszej kolejności, zgodnie z § 13 pkt 5) tego Zarządzenia członek korpusu służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej, w tym zasady bezstronności. Stosownie do treści § 18 pkt. 1 Zarządzenia zasada bezstronności wyraża się w szczególności w niedopuszczaniu do podejrzenia o konflikt między interesem publicznym i prywatnym.

We wskazanym wyżej aspekcie należy zauważyć, że powiatowy lekarz weterynarii jako członek korpusu służby cywilnej powinien unikać takich zachowań, które mogłyby skutkować oceną jego działań jako sprzecznych z zasadą bezstronności.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, że w niektórych przypadkach pojawiają się względem powiatowych lekarzy weterynarii zarzuty, że niektórzy lekarze weterynarii są wyznaczani w szerszym zakresie, co daje im z kolei możliwości uzyskiwania z tytułu wyznaczenia wyższych dochodów w porównaniu z innymi lekarzami wyznaczonymi. Działanie powiatowego lekarza weterynarii skutkujące wyznaczeniem określonych lekarzy weterynarii i uzyskiwaniem przez niektórych z nich wynagrodzenia z tytułu wykonywanych czynności w ramach wyznaczenia w wysokości

---

5. Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, M.P. nr 93, poz. 953, zwane dalej w skrócie: Zarządzeniem.

znaczenie odbiegającej od wysokości wynagrodzenia innych lekarzy weterynarii, może w niektórych wypadkach zostać odczytane jako działanie, które jest sprzeczne z zasadą bezstronności. Wskazać ponadto należy na treść § 12 pkt 1 Zarządzenia dotyczącego zasady godnego zachowania. Zgodnie z tym przepisem zasada godnego zachowania polega w szczególności na wykonywaniu pracy z respektem dla reguł współżycia społecznego. W tym kontekście również mogą pojawić się określone zastrzeżenia, co do sposobu postępowania powiatowego lekarza weterynarii, jako sprzecznych z zasadami współżycia społecznego. Postępowanie powiatowego lekarza weterynarii przy wyznaczaniu lekarzy weterynarii, skutkujące dużym zróżnicowaniem wysokości otrzymywanego z tego tytułu wynagrodzenia, może być co najwyżej oceniane z punktu widzenia wskazanych wyżej zasad etyki członka korpusu służby cywilnej. Przepisy te, jak wszystkie regulacje dotyczące zasad etyki zawodowej, mają jednak charakter niedookreślony i podlegają każdorazowo interpretacji z uwzględnieniem okoliczności konkretnego stanu faktycznego. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, że do uwzględniania zasad etyki służby cywilnej, także przy czynnościach wyznaczania lekarzy weterynarii do wykonywania zadań Inspekcji Weterynaryjnej, powiatowy lekarz weterynarii jest zobowiązany.

Określenie w Rozporządzeniu kwalifikacji osób, którym mogą być powierzane określone czynności oznacza jedynie, że decyzja w tym przedmiocie może być wydana tylko na rzecz osób, które spełniają określone tam wymogi zawodowe. Określone kwalifikacje zawodowe są niezbędne, ale nie jedyną podstawą do zlecenia określonych czynności z zakresu nadzoru weterynaryjnego określonej osobie. Decyzja powiatowego lekarza weterynarii o wyznaczeniu na czas określony lekarza weterynarii do wykonywania określonych czynności (w tym władczych), ustawowo przypisanych powiatowemu lekarzowi weterynarii, jest aktem zlecenia funkcji administracji publicznej. Wyznaczenie osoby fizycznej do wykonywania funkcji administracji publicznej jest wyrazem woli organu tej administracji, dotyczy jego ustawowych kompetencji, stanowi rodzaj pełnomocnictwa administracyjnego. Zlecone funkcje są wykonywane w imieniu oraz na rachunek i ryzyko organu, któremu są ustawowo przypisane. Należy z całą mocą podkreślić, że osobie fizycznej

nie służy publiczne prawo podmiotowe domagania się wydania na jej rzecz decyzji zlecającej funkcje publiczne<sup>6</sup>.

## Ponowne wyznaczenie lekarza weterynarii

Odnosząc się do kwestii ponownego wyznaczenia lekarza weterynarii, który był poprzednio wyznaczony, wskazać należy, że przepisy ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, ani innych aktów prawnych nie regulują szczegółowo kwestii związanych z zasadami wyznaczania lekarzy weterynarii jako lekarzy urzędowych na podstawie art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Z treści przepisu art. 16 ust. 1 ustawy wynika bowiem jednoznacznie, że należy to do uznania powiatowego lekarza weterynarii, na co wskazuje użycie w tym przepisie kwantyfikatora modalnego „może”. Brak więc podstaw do przyjęcia, że powiatowy lekarz weterynarii jest zobowiązany do ponownego wyznaczenia lek. wet., którzy byli poprzednio wyznaczeni w danym miejscu i określonym zakresie.

W szczególności nie mogą być brane, z punktu widzenia istniejącego obecnie stanu prawnego, przy wyznaczaniu przesłanki pozaustawowe, np. fakt zatrudnienia w Inspekcji Weterynaryjnej czy pełnienie określonych ról w organach samorządu zawodowego, gdyż nie uzasadniają one, jak wydają się tego oczekiwać niektórzy niezadowoleni z powodu niewyznaczenia, szczególnego traktowania właśnie ze względu na pełnione przez nich funkcje (w przeszłości czy też obecnie) czy zajmowane stanowiska. Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej nie przewiduje z tego tytułu żadnych preferencji.

## Wyznaczenie lekarza weterynarii przez wojewódzkiego lekarza weterynarii

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup>, w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia, w stosunku do:

- powiatowego lekarza weterynarii – jest wojewódzki lekarz weterynarii;

---

6. Zob. Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 676/11, LEX nr 1261124.

7. 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.

– wojewódzkiego i granicznego lekarza weterynarii – jest Główny Lekarz Weterynarii.

W kontekście w/w przepisów, odnieść należy się w szczególności do art. 15 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, zgodnie z którym organ wyższego stopnia (w tym wypadku wojewódzki lekarz weterynarii) może podejmować wszelkie czynności należące do zakresu działania organu niższego stopnia, jeżeli jest to uzasadnione szczególną wagą lub zawilocią sprawy. W tych przypadkach organ wyższego stopnia staje się organem pierwszej instancji. W aspekcie powołanego wyżej przepisu rozważyć należy pojęcie „szczególna waga lub zawilocią sprawy”. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w cyt. wyżej ustawie. Na tle powołanego wyżej przepisu nie zapadło także orzeczenie, z którego można by wywieść treść tego pojęcia. Niemniej jednak można znaleźć wykładnię tego pojęcia w orzecznictwie sądowym na gruncie innych ustaw. I tak pojęcie „szczególnej wagi lub zawilocią sprawy” wiązać należy z sytuacją specjalną, ponadprzeciętną, rzadką i wyjątkową, tak z faktycznego, jak i prawnego punktu widzenia, wymagającą skomplikowanej operacji myślowej, jeśli chodzi o analizę obszernego materiału dowodowego, czy też przeprowadzenia wykładni określonych norm prawnych, które nie znalazły dotychczas odbicia w judykaturze Sądu Najwyższego lub sądów apelacyjnych<sup>8</sup>. Na tle powołanego wyżej art. 15 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej uznać więc należy, że przepis ten odnosi się do sytuacji wyjątkowych, bardzo rzadkich, specjalnych, tak z prawnego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Przepis niniejszy stanowi wyjątek od generalnej zasady wydawania decyzji administracyjnej przez organy właściwe do tego rzeczowo i miejscowo i żadną miarą nie można dokonywać jego rozszerzonej interpretacji. Ratio legis powołanego wyżej przepisu nie uprawnia zatem do zajmowania się sprawą przez wojewódzkiego lekarza weterynarii jako organu wyższej instancji w każdym wypadku wystąpienia z takim żądaniem przez zainteresowaną osobę.

W praktyce zdarza się bowiem, że niezadowoleni z rozstrzygnięcia w przedmiocie wyznaczenia, a raczej braku tego wyznaczenia w stosunku do konkretnej osoby, występują z żądaniami, opierając się na art. 15 ust. 3 ustawy o Inspekcji Wetery-

---

8. Tak przykładowo Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 sierpnia 2003 r., sygn. akt II AKo 119/03, OSA 2004/7/56, KZS 2003/11/48.

naryjnej, z którym to rozwiązaniem zgodzić się co do zasady nie można. Osoby te oczekują podjęcia kroków przez wojewódzkiego lekarza weterynarii i wydania decyzji w przedmiocie wyznaczenia. Zauważyć przy tym należy, że przyczyną zwracania się z wnioskiem o podjęcie działań przez wojewódzkiego lekarza weterynarii jest subiektywnie niezadowolony z faktu, że osoby te nie zostały wyznaczone. Jak wynika z art. 15 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej podstawą podjęcia działań przez wojewódzkiego lekarza weterynarii jest szczególna waga i zawilość sprawy. Z całą pewnością, jak argumentują to wnioskodawcy, trudno uznać okoliczności natury osobistej za „szczególną wagę i zawilość sprawy”. Kwestia znajdowania się w ciężkiej sytuacji materialnej i rodzinnej, nie może uzasadniać przyjęcia, że mamy do czynienia ze „szczególną wagą i zawilością sprawy”.

Ze względu na powyższe czynniki brak jest, zdaniem autora, podstaw do podjęcia w tym zakresie działań ze strony wojewódzkiego lekarza weterynarii. Pomijając brak przesłanek ustawowych do działania w tym względzie przez wojewódzkiego lekarza weterynarii, podnieść należy, że doprowadziłyby to swego rodzaju precedensu polegającego na tym, że każdy niezadowolony z braku wyznaczenia lek. wet. występowałby z wnioskiem o wyznaczenie do wojewódzkiego lekarza weterynarii, zamiast do właściwego powiatowego lekarza weterynarii.

## Wyznaczenie lekarza weterynarii a zawarcie umowy z wyznaczonym lekarzem weterynarii

Stosownie do art. 16 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej wykonywanie czynności w zakresie wyznaczenia, następuje po zawarciu przez powiatowego lekarza weterynarii umowy z wyznaczonymi lekarzami weterynarii lub podmiotem prowadzącym zakład leczniczy dla zwierząt, określającej zakres, terminy i miejsce wykonywania tych czynności, wysokość wynagrodzenia za ich wykonanie oraz termin płatności, a w przypadku, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, dodatkowo imię i nazwisko wyznaczonego lekarza weterynarii świadczącego usługi weterynaryjne w ramach zakładu leczniczego dla zwierząt.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że należy oddzielić od siebie dwie kwestie, a mianowicie kwestię wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie wyznaczenia oraz kwestię zawarcia umowy z wyznaczonym lekarzem weterynarii. W tej mierze wskazać należy, iż zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, powiatowy



lekarz weterynarii nie jest zobowiązany do zawarcia umów określających warunki wykonywania przez lekarzy weterynarii czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z o Inspekcji Weterynaryjnej, ze wszystkimi lekarzami weterynarii wyznaczonymi do wykonywania tych czynności<sup>9</sup>, co oznacza, że nawet wydanie przez PLW decyzji administracyjnej w przedmiocie wyznaczenia, nie uzasadnia roszczenia wyznaczonego lekarza weterynarii o zawarcie z nim umowy. Z takim stanowiskiem Sądu Najwyższego należy się w pełni zgodzić.

Jak wskazano wyżej wyznaczenie lekarza weterynarii następuje na podstawie decyzji administracyjnej wydawanej przez powiatowego lekarza weterynarii. Wskazać tu należy, na częstą praktykę organów Inspekcji Weterynaryjnej, polegającą na tym, że umowy zawierane są z lekarzami weterynarii wyznaczonymi na podstawie decyzji, które nie nabyły jeszcze przymiotu ostateczności. Decyzje ostateczne to w rozumieniu k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie, a zatem te decyzje, które nie mogą być weryfikowane w administracyjnym toku instancji, czyli:

- decyzje podjęte w I instancji, od których strony nie wniosły odwołań w określonym terminie i strona nie występowała o przywrócenie terminu, bądź też występowała, ale nie przywrócono jej terminu do złożenia odwołania (art. 134 k.p.a.);
- decyzja wydana przez organ odwoławczy (organ drugiej instancji);
- decyzje podjęte w jednoinstancyjnym postępowaniu;
- decyzje ostateczne z mocy wyraźnego przepisu prawa materialnego;
- decyzje określone w innych przepisach (niż k.p.a.) jako prawomocne.

Oczywiście nie należy przypuszczać, że wyznaczony lekarz weterynarii będzie odwoływał się od decyzji, która jest dla niego korzystna, niemniej jednak taki argument z punktu widzenia prawa wydaje się irrelevantny. Powiatowy lekarz weterynarii jako organ administracji powinien działać jedynie w granicach wyznaczonych przez prawo. Skoro bowiem nie ma możliwości, np. egzekwowania innych decyzji, które nie stały się ostateczne, to analogicznie nie powinien zawierać umów z lekarzami wyznaczonymi przed nabyciem przez decyzje o wyznaczeniu cechy ostateczności. Z tego też względu przedstawiona wyżej praktyka powinna być uznana za nieprawidłową.

---

9. Tak wyrok SN z dnia 3 marca 2011 r., sygn. akt III ZS 2/2011, OSNP 2012/9-10/129.

## Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, stwierdzić należy, co następuje:

- Brak jest przepisów przepisy rangi ustawowej i podstawowej określających kryteria (poza tymi wynikającymi z przepisów cyt. wyżej Rozporządzenia), którymi ma kierować się powiatowy lekarz weterynarii przy wyznaczaniu lekarzy weterynarii do wykonywania określonych czynności. Uznać więc należy, że czynności te zostały przez ustawodawcę pozostawione swobodnemu uznaniu samego powiatowego lekarza weterynarii.
- Powiatowi lekarze weterynarii przy wydawaniu decyzji w przedmiocie wyznaczenia powinni kierować się zasadami służby cywilnej wynikającymi z przepisów cyt. wyżej Zarządzenia.
- Zgodnie z przepisem art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane przestrzegać z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Organem właściwym w przedmiocie wyznaczenia pozostaje cały czas powiatowy lekarz weterynarii, a to ze względu na brak, co do zasady, podstaw do skorzystania przez wojewódzkiego lekarza weterynarii z dyspozycji art. 15 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Brak jest bowiem podstaw do działania ze strony wojewódzkiego lekarza weterynarii w przedmiocie wyznaczenia, o ile nie zachodzą przesłanki określone w art. 15 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, polegające na szczególnej wadze i złożoności sprawy, które uzasadniałyby wydanie przez wojewódzkiego lekarza weterynarii decyzji administracyjnej w tym zakresie.
- Umowy z lekarzami wyznaczonymi powinny być zawierane dopiero wówczas, gdy decyzje administracyjne w przedmiocie wyznaczenia staną się ostateczne w rozumieniu przepisów k.p.a.
- *De lege ferenda* wskazać należy, że ustawodawca – mając na względzie w pierwszym rzędzie szeroko pojmowany interes społeczny sprowadzający się do zapewnienia bezstronnego wykonywania w imieniu organów Inspekcji Weterynaryjnej powierzonych jej przez ustawodawcę zadań, ale także interes lekarzy weterynarii, którzy mogą ubiegać się o wyznaczenie – powinien określić zasady wyboru spośród osób spełniających kryteria, o których mowa w przepisach cyt. wyżej Rozporządzenia, np. poprzez wskazanie dodatkowych kryteriów,

których spełnienie nie jest wymagane, ale może decydować o dokonaniu wyboru danego lekarza weterynarii.

- Możliwe też wydaje się rozważenie wprowadzenia instytucji rotacji w przedmiocie wyznaczenia, polegającej na możliwości wyznaczenia jedynie na pewien, z góry określony czas, oczywiście przy założeniu, że są inni lekarze weterynarii zainteresowani są wyznaczeniem w danym miejscu i spełniają oni przesłanki wyznaczenia określone w przepisach cyt. wyżej Rozporządzenia. Problemów tych nie rozwiążą pisma oraz instrukcje, których autorem jest Główny Lekarz Weterynarii, gdyż nie stanowią one prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym nie mogą stanowić podstawy do wydania decyzji administracyjnej przez powiatowych lekarzy weterynarii.

## Streszczenie

### **Kilka uwag w kwestii decyzji administracyjnych w sprawie wyznaczenia lekarzy weterynarii do wykonywania zadań Inspekcji Weterynaryjnej**

Stosownie do przepisów ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, jeżeli powiatowy lekarz weterynarii z przyczyn finansowych lub organizacyjnych nie jest w stanie wykonać ustawowych zadań Inspekcji, może wyznaczać na czas określony lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji, do wskazanych w tych przepisach czynności. Wyznaczenie do wykonania tych czynności następuje w drodze decyzji administracyjnej powiatowego lekarza weterynarii, określającej rodzaj i zakres czynności przekazanych do wykonania. Po wydaniu decyzji zawierana jest przez powiatowego lekarza weterynarii umowa z wyznaczonym lekarzem weterynarii. Powiatowi lekarze weterynarii przy wydawaniu decyzji w przedmiocie wyznaczenia powinni kierować się zasadami służby cywilnej, a umowy z lekarzami wyznaczonymi powinny być zawierane dopiero wówczas, gdy decyzje administracyjne w przedmiocie wyznaczenia staną się ostateczne. Ustawodawca powinien określić jednoznacznie zasady wyboru lekarza weterynarii spośród osób spełniających kryteria wyznaczenia.

**Słowa kluczowe:** Inspekcja Weterynaryjna – powiatowy lekarz weterynarii – wojewódzki lekarz weterynarii – wyznaczenie lekarzy weterynarii do wykonywania zadań Inspekcji Weterynaryjnej

## Summary

### **Some remarks on the issue of administrative decisions on the appointment of veterinarians to perform the tasks of the Veterinary Inspection**

Pursuant to the provisions of the Law on Veterinary Inspection, if the county veterinarian with financial or organizational reasons, is unable to perform its statutory tasks Inspection, may define a fixed-term employees who are not veterinarians Inspection, the rules set out in those activities. Appointment to perform these tasks by way of a decision of an administrative district veterinarian, specifying the type and scope of delegated acts to perform. After the decision is concluded by the district veterinarian designated contract with a veterinarian. County veterinarians when issuing a decision on the appointment should be guided by the principles of the civil service, and contracts with physicians designated should be made only when the administrative decisions concerning the appointment will become final. The legislature should define clearly the rules for selecting a veterinarian from those who meet the criteria for designation.

**Keywords:** Veterinary Inspection – county veterinarian – provincial veterinarian – Appointment of veterinarians to perform the tasks of the Veterinary Inspection

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu czynności wykonywanych przez osoby niebędące pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej oraz kwalifikacji tych osób, Dz. U. nr 89, poz. 860 z późniejszymi zmianami.
- Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, M.P. nr 93, poz. 953.

## Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 676/11, LEX nr 1261124.
- Wyrok SN z dnia 3 marca 2011 r., sygn. akt III ZS 2/2011, OSNP 2012/9-10/129.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 sierpnia 2003 r., sygn. akt II AKo 119/03, OSA 2004/7/56, KZS 2003/11/48.



# Nazwy drzew i ich związek z historią, kulturą i topografią regionu

Mirosława Światała-Cheda<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Nazwy własne stanowią bogate źródło informacji o historii, kulturze narodów czy topografii krajów. Jak w zwierciadle odbijają się w nich pewne zjawiska historyczne, np. migracje ludności (Czechy, Pomorzany), dostarczają nam one danych o kulturze materialnej i duchowej (Kowale, Biskupin) oraz o systemach wartości (Dobromir, Bogumił). Błędem byłoby nie doceniać nazewnictwa stosunkowo młodego, w porównaniu z nazwami miast czy imionami. Mam tu na myśli nazwy geograficzne, które już powstały lub powstają w związku z tworzeniem form ochrony przyrody. Jest to obszerna i dość różnorodna grupa onimów, a przy tym dostarczająca cennych informacji o kulturze materialnej i duchowej regionu, jego topografii. Opracowanie poświęcone jest nazwom własnym pomnikowych drzew lub ich skupisk<sup>2</sup>. W onomastyce nazwy drzew, niezależnie czy są one pomnikami przyrody, klasyfikowane są do dendronimów, czyli podkategorii fitonimów<sup>3</sup>, lub włączane są do nazw terenowych<sup>4</sup>. Nazwami drzew lub kompleksów leśnych zajmowali np. R. Zaręba<sup>5</sup> czy M. Malec<sup>6</sup> (2001).

---

1. Dr Mirosława Światała-Cheda, adiunkt w Katedrze Dialektologii Polskiej i Logopedii na Wydziale Filologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, językoznawca i logopeda.

2. Poszukując materiału, korzystałam z różnych źródeł internetowych, ponieważ nie opublikowano jak dotąd jednego wykazu na cały kraj. Najczęściej korzystałam ze stron Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, które poukładane są wg województw, stron lasów państwowych, stron informacyjnych parków lub gmin (zob. wykaz źródeł).

3. E. Breza, *Nazwy obiektów i instytucji związanych z nowoczesną cywilizacją (chrematonimy)*, [w:] E. Rzetelska-Feleszko (red.), *Encyklopedia. Polskie nazwy własne*, Warszawa 1998, s. 343-361.

4. H. Górnowicz, *Wstęp do onomastyki*, Gdańsk 1988, s. 63.

5. R. Zaręba, *Nazwy uroczysk, puszczy, borów i lasów w Polsce*, „Czasopismo geograficzne” 1977, nr 48, s. 25-31; R. Zaręba, *Puszcze, bory, lasy Polski*, Warszawa 1981.

6. M. Malec, *Nazwy własne kompleksów leśnych w Polsce*, [w:] A. Cieślakowa, B. Czopek-Kopciuch (red.), *Toponimia i oronimia*, Kraków 2001, s. 1969-1976.

Według obowiązującej obecnie u.o.p. z 2004 r., w myśl art. 28 u.o.p., pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupienia o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajo-  
brazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głazy narzutowe oraz jaskinie. W szczególności chodzi tu o obiekty niezmienione w wyniku ludzkiej działalności, które posiadają cechy swoiste, wyróżniające je spośród innych obiektów. Liczba pomników przyrody w Polsce, w tym także drzew, stale rośnie.

RODZAJ POMNIKA	2000 R.	2005 R.	2008 R.	2009 R.	2010 R.
<b>pojedyncze drzewa</b>	25 940	27 331	28 070	29 472	30 059
<b>Grupy drzew</b>	4501	4878	4905	3482	3658
<b>Aleje</b>	772	817	876	674	699

Źródło: według danych GUS z 31 grudnia 2010 r.<sup>7</sup>

## Drzewa w kulturze, ich symbolika

Pojedyncze drzewa i krzewy, aleje, małe gaje czy ogromne lasy mają ogromne walory przyrodnicze i praktyczne. Ozdabiają krajobraz, zapobiegają erozji gleb, pozyskiwane z nich drewno pozwala nam się ogrzać zimą lub zbudować schronienie. Cień drzew daje ukojenie w upalny dzień, o czym pisał Jan Kochanowski we fraszce *Na lipę*.

Drzewa są symbolem mądrości i wiedzy. Mowa o tym w świętych księgach z całego świata. Jezus przed ujęciem go przez żołnierzy modlił się i medytował w prastarym gaju oliwnym. Podobnie Budda, który podczas medytacji pod drzewem, nazwanym później Bodhi (Bo) – czyli Drzewem Mądrości, dostał łaski oświecenia. Adam i Ewa łamiąc boski zakaz, spożyli owoc z drzewa wiedzy. W czasach, gdy ziemię porastały dziewicze lasy, narodziło się wiele legend, niesamowitych opowieści o drzewach i stworach mieszkających w puszczańskich ostępach. W większości z nich drzewa opisywane są pozytywnie. Opiewa się ich piękno i dostojeństwo,

7. <http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL>, pobrano 14.02.2012 r.



właściwości ochronne. Są nie tylko strażnikami lasu, ale strzegą też sprawiedliwości i dobrych ludzi. Złym często wymierzają zasłużone kary. Bywają też historie, w których drzewa ukazywane są jako domy demonów i innych czarnych stworów<sup>8</sup>.

Długowieczność niektórych drzew, ich okazały wygląd – szczególnie dębów, od wieków wywierały na ludziach duże wrażenie. Stare dęby czczone były jako przybytek bóstwa przez większość pierwotnych ludów Europy. Starożytni Rzymianie i Grecy wierzyli, że dąb jest siedzibą ich najwyższych bóstw – Jowisza i Zeusa. Wzmianki o tych drzewach znajdują się także w Starym Testamencie, gdzie czytamy o Abrahamie siadającym pod dębami Mamre. Niektóre ludy uważały dęby za drzewa-wyrocznice, na podstawie ich stanu przepowiadano pogodę i urodzaj. Wśród ludów germańskich dąb poświęcano bogu burz. Germanie zauważyli, że pioruny uderzały w dęby najczęściej, nie czyniąc przy tym im poważniejszych szkód. Ludy celtyckie i słowiańskie także musiały być pod wrażeniem wyjątkowości dębów, gdyż lokalizowały swoje miejsca kultu przeważnie w starych dąbrowach.

Jednym z bardziej tajemniczych drzew jest cis, głównie ze względu na trujące właściwości jego soku, o czym wiedzieli już starożytni. W legendach niejednokrotnie pokonany wypija trujący sok, by ująć w ten sposób hańbie. Nie inaczej postąpił słowiański książę Nakosz po przegranej z Germanami w 966 r.<sup>9</sup> W Hadesie były to drzewa śmierci. Z kolei u Celtów był on drzewem świętym. Szczególny stosunek do cisów wynika też z wyjątkowej długowieczności tych drzew. Najstarszym na świecie jest szkocki Fortingall, który ma ok. 3100 lat. Na Morawskim Krasie rosną cisy liczące ponad 2 tys. lat. Słowacja słynie również ogromnym zbiorowiskiem cisów liczącym ponad 200 tys. sztuk. W Polsce najwięcej jest ich na Pomorzu. Najstarszy rośnię w Henrykowie na Śląsku i przypuszczalnie liczy około 1250 lat, a ma zaledwie 13m wysokości, przy 512 cm szerokości. Inny, nazwany staropolskim imieniem – Czciwór z Chojn, liczy ponad 1000 lat. Ciekawa jest ludowa etymologia słowa cis, który nazwę zawdzięcza temu, że cisy rosną gęsto, cisnąc się jeden przy drugim. Wiedza na temat symboliki drzew, niegdyś przekazywana z pokolenia na

---

8. M. Ziółkowska, *Gawędy o drzewach*, Warszawa 1988.

9. zob. pomorskie legendy: [www.wrzeslaw.yoyo.pl](http://www.wrzeslaw.yoyo.pl), pobrano 14.02.2012 r.

pokolenie, dzisiaj ma raczej charakter tylko podręcznikowy, nie zawsze wszystkim obecnie znany<sup>10</sup>.

## Nazwy pomnikowych drzew i krzewów w kontekście historii, kultury i topografii regionu

### 1. Nazwy kulturowe

#### a). nazwy upamiętniające polskich władców

Wiele drzew, szczególnie dębów, nosi królewskie imiona. Najwięcej królewskich dębów (22) znajduje się w Puszczy Białowieskiej, tworzą cały szlak Dębów Królewskich i Książąt Litewskich. Są to drzewa liczące kilkaset lat: *Leszek Biały, Kazimierz Wielki, Bona Sforza, Władysław Jagiełło, Kazimierz Jagiellończyk, Zygmunt Stary* itp. Z nazwami niektórych drzew związane są pewne wydarzenia historyczne lub legendy. Jedna z najciekawszych legend opowiada o trzech dębach noszących imiona braci: *Lecha, Czecha i Rusa*. Były one świadkami polowania braci-kniaziów, późniejszych założycieli słowiańskich państw: Lechistanu, czyli Polski, Czech i Rusi. Podczas łowów w nadwarciańskiej puszczy bracia dostrzegli wyjątkowej urody rogowca i rzucili się za nim w pogoń. Zagonili go na leśną polanę, gdzie po środku rośl okazały dąb i kilka młodych drzewek. Na szczęście dla zwierza był to święty gaj. Lech powstrzymał myśliwych przed świętokradztwem i pozwolił rogowcowi uciec. Tymczasem na polanę wyszedł kapłan Światowida – strażnik świętego gaju, który ugościł niespodziewanych gości wybornym miodem. Na pamiątkę tego spotkania Lech kazał wybudować w tym miejscu gontynę, w której starzec mógł godnie pełnić swoją kapłańską posługę. W tym też miejscu powstała osada nazwana Rogalinem – od spotkania z niezwykłym rogowcem. Mijały lata... Do Rogalina przybyli posłańcy księcia Mieszka z rozkazem zniszczenia posągu Światowida i z poleceniem krzewienia nowej wiary. Na starej gontynie umieszczono krzyż dębowy jako znak nowej wiary. Trzy potężne dęby, rosnące wokół gontyny, uniknęły ścięcia, dlatego że nosiły imiona legendarnych władców słowiańskich – Lecha, Czecha i Rusa. Jak głosi legenda, są to te same dęby, które rosną do dzisiaj w rogalińskim parku.

10. A. Gieysztor, *Mitologia Słowian*, Warszawa 2006; W. Kopaliński, *Słownik mitów i tradycji kultury*, Warszawa 2003; J. Parandowski, *Mitologia. Wierzenia i podania Greków i Rzymian*, Kraków 2010; J. Rosen-Przeworska, *Religie Celtów*, Warszawa 1971; A. Szejtler, *Demonologia germańska. Duchy, demony i czarownice, Gdańsk 2011*.

Legenda jest o tyle ciekawa, że wyjaśnia też pochodzenie nazwy miejscowości, nieopodal której rosną kniaziowskie dęby.

Z obecnością królów w pobliżu nazwanych drzew wiązą się nazwy:

- *Bolko* (woj. lubelskie) – wg miejscowej legendy pod tym dębem spoczywał Bolesław Chrobry podczas wyprawy na Kijów. Jednak ów piękny dąb nie został tak nazwany na cześć naszego władcy, lecz na cześć syna jednej z właścielek tutejszego dworu, Joanny Trzebińskiej, który zmarł w wieku 13 lat.
- *Chrobry* (woj. lubuskie) – nazwa związana jest legendą, według której cesarz Otton III pod tym dębem miał się spotkać z Bolesławem Chrobrym, co jest oczywiście legendą, bowiem w tym czasie dąb ten jeszcze nie rósł. Poza tym spotkanie obu władców odbyło się w grodzie Ilwa, obecnie Iława – dzielnica Szprotawy.
- *Dąb Jagiełły* (woj. kujawsko-pomorskie) – według legendy Władysław Jagiełło na pamiątkę pobytu w Łabiszynie 3 listopada 1410 r. w dobrach Macieja Latalskiego, jadąc do Inowrocławia po bitwie pod Koronowem, zasadził na Wzgórzach Łabiszyńskich dwa dęby, z których jeden zachował się do dzisiaj. Drugi *Dąb Jagiełły* zwany jest częściej *Dębem Rzeczypospolitej* (woj. warmińsko-mazurskie). Trzeci *Dąb Jagiełły* lub *Władysław Jagiełło* (woj. podlaskie) – najslynniejszy z dębów Puszczy Białowieskiej. Pod nim miał rzekomo prześiadywać Władysław Jagiełło przed łowami zorganizowanymi przed wyprawą grunwaldzką. Drzewo zostało zwalone przez wichurę w nocy z 30 na 31 października 1974 r. Faktycznie nie miało więcej niż 450 lat.
- *Lipa Króla Jana* (lipa, woj. mazowieckie, Warszawa, Wilanów) – króla Jana III Sobieskiego.

*Piast* (woj. mazowieckie) – najstarszy dąb na Mazowszu. Prawie na pewno przed wiekami *Piast* był otaczany pogańskim jeszcze kultem. Przekazy na ten temat ocalały w miejscowych podaniach i legendach, także w formie opowieści o różnych zjawach i duchach, które się tu pojawiały. W XIX i XX wieku, z okazji każdej ważniejszej rocznicy, odbywały się tu patriotyczne manifestacje. Według miejscowego obyczaju, kiedy ktoś umrze, trumnę z ciałem przyjaciele niosą z jego domu na ramionach aż do dębu, dopiero wtedy wkładają na wóz i wiozą na cmentarz do Nowego Miasta. Miejscowa tradycja z *Piastem* wiąże też wiele ważnych wydarzeń historycznych. Tuż obok dębu jest dość wysokie piaszczyste wzniesienie o nazwie

Lysa Góra. Teraz jest porośnięte drzewami, ale jeszcze niedawno świeciło pustką. Podobno było miejscem spoczynku samego króla Jana III Sobieskiego w 1683 r. (Stąd też podobno nazwa pobliskich wiosek – Królewo oraz Sobieski). Ale „złe” dało o sobie znać o sobie. Spłoszyło konie, które pognały na osłep i wóz ze skarbami, pomimo wysiłków czeladzi, utonął w bagnie. Kto chce, może poszukać tych tureckich klejnotów spod Wiednia.

- *Sosna Sobieskiego* (woj. podkarpackie) – w Żołyni, według przekazu w cieniu sosny urządził popas król Jan III Sobieski, gdy podążał z pomocą zbrojną dla Wiednia. Jest to jedno z wielu drzew poświęconych temu królowi. Tradycja tych niezwykłych drzew jest rozpowszechniona na Górnym Śląsku. Jest to kulturowy ewenement na skalę kraju, bowiem w żadnym innym regionie w Polsce nie zaobserwowano takiego zjawiska, może co najwyżej w związku z napoleońskimi drzewami.
- *Wiąz Sobieskiego* (woj. podkarpackie) – wojska koronne zmierzające w kierunku miejsca słynnej polskiej Victorii miały w zwyczaju na trasie swojego przemarszu sadzić drzewa.

Niektóre drzewa upamiętniają czyny królewskie, szczególnie doniosłe w historii regionu:

- *Bolesław* (woj. zachodniopomorskie) – nazwa dębowi została nadana w 19.08.2000 r., dla uczczenia osoby króla polskiego Bolesława Chrobrego i jego historycznej zasługi w dziele utworzenia w roku 1000 biskupstwa w Kołobrzegu (dane te widnieją na tabliczce dębu).
- *Warcisław* (woj. zachodniopomorskie) – nazwa nadana dębowi w 19.08.2000 r., dla uczczenia osoby księcia zachodniopomorskiego Warcisława III i jego historycznej zasługi w wspólnym z biskupem Hermanem dziele lokacji miasta Kołobrzegu w dniu 23.05.1255 r. (dane te widnieją na tabliczce dębu).

Bardzo rzadko królewskie drzewa noszą imiona królowych, np. *Bona Sforza*, *Helena*, *Maria Józefa*, *Barbara Radziwiłłówna*. Najsłynniejsza jest Maria Ludwika ukochana żona Jana Sobieskiego. Jej imieniem nazwano dąb w Gdyni – Dąb Marysieńki oraz lipę posadzoną na pamiątkę zwycięstwa króla Jana III Sobieskiego w bitwie pod Wiedniem – Marysieńka (woj. małopolskie).

Niektóre drzewa nie mają wprawdzie królewskich imion, ale łączone są z nimi legendy o królach.

- *Bartek* (woj. wielkopolskie) – podobno po przyjęciu chrześcijaństwa posąg Światowida zatopiono w nurtach Warty, a na jego miejscu posadzono dąb. Pewnego razu, kiedy w okolicznych lasach przebywał na łowach król Władysław Jagiełło, rozszalała się burza, podczas której silny wiatr wyrwał dąb i rzucił go nad Wartę. Jagiełło poznał historię dębu i postanowił posadzić na to miejsce nowe drzewo na pamiątkę nawrócenia Litwy i pobicia Krzyżaków od Grunwaldem. Zlecił to zadanie zaufanemu rycerzowi Bartkowi, stąd też nazwa dębu. Ów dąb miał też podziwiać sam cesarz Napoleon w 1806 r., gdy przejeżdżał przez Owińska. Według ludowych gadek przy Bartku pokutują dusze proszące o modlitwę.
- *Bartek* (woj. świętokrzyskie) – dąb ma ok. 700 lat. Legendy głoszą, że był ulubieńcem królów. Biwakowali pod nim w czasie polowań Bolesław Krzywousty i Kazimierz Wielki. Z świętokrzyskim Bartkiem wiąże się jeszcze kilka innych legend. Według jednej Jan III Sobieski i Marysieńka ukryli w dębie skarby. Inne dotyczą dużo późniejszych czasów. Na pniu Bartka, od strony południowo-wschodniej zawieszono są dwie figury ukrzyżowanego Chrystusa, odlane prawdopodobnie w miejscowych fabrykach żelaza. Na jednej z figur widoczny jest rok 1853. Według ustnych przekazów, miały one być umieszczone na pamiątkę powieszenia na Bartku dwóch oficerów z powstania styczniowego. W innej wersji jeden odlew miał być zawieszony na pamiątkę zwycięstwa Sobieskiego pod Wiedniem, drugi został umieszczony jako votum dziękczynne po wygaśnięciu epidemii cholery w 1853 r.
- *Gall Anonim* (woj. zachodniopomorskie) – pod tym dębem Gall Anonim pisał swoje kroniki w XII w., gdy przez puszcę szły w kierunku Kołobrzegu wojska Bolesława Krzywoustego. Niestety to tylko legenda, gdyż dąb ma niecałe 300 lat.

## **b). nazwy upamiętniające obcych władców**

Z obcych władców w zasadzie tylko Napoleon zasłużył na pamięć Polaków. W XIX wieku wielu Polaków żywiło nadzieję na odzyskanie niepodległości. W Polsce znajduje się wiele miejsc, w których stacjonował Wielki Cesarz, niejednokrotnie podejmowano tam decyzje ważne dla całej ówczesnej Europy. Stąd całkiem sporo różnych drzew noszących jego imię. *Aleja Napoleona* (woj. warmińsko-mazurskie), którą tworzą sosny, wiąże się z pobytom Napoleona w pałacu w Kamieńcu i na

zamku w Szymbarku. Nieopodal słynnej alei rośnie *Dąb Napoleona* (woj. warmińsko-mazurskie). Do niedawna napoleoński dąb mieli też Lubuszanie. Niestety został spalony w 2010 r. przez wandalów, a był pomnikiem jeszcze przed wojną. W 1920 r. księżna Hermina z książąt Reuss osobiście nadała drzewu imię Theodora Schubego – niemieckiego botanika i działacza ochrony przyrody. Polska nazwa nawiązywała do legendy, według której podczas wyprawy na Rosję w 1812 r., po przeprawie przez Odrę pod jego konarami odpoczywał Napoleon Bonaparte. Historia o szczecińskim dębnie Napoleonie przetrwała do dziś, nawet po jego powaleniu w latach 70. Swą nazwę zawdzięczał on samym Francuzom, którzy podczas okupowania pruskiego niegdyś Szczecina wycięli niemal wszystkie okoliczne drzewa, zostawili ów wielki już wtedy dąb, i na pamiątkę nazwali Napoleonem. Po pokonaniu Napoleona Prusacy zaś nazwali *Kroneneiche*, czyli *Dąb Królewski*. W Bydgoszczy rośnie *Lipa Napoleona* (woj. kujawsko-pomorskie).

Tylko jedno drzewo z nazwą *Dąb Piotrowy* (woj. lubuskie) upamiętnia legendarne śniadanie cara Piotra I Wielkiego w 1867 w drodze do Holandii.

### c). nazwy upamiętniające osoby zasłużone

Poprzez nazwy upamiętniono osoby, które w szczególny sposób zasłużyły się na polu sztuki, literatury, nauki czy działalności społecznej.

- *Aleja Chopina* (różne drzewa, woj. mazowieckie); *Fryderyk Chopin* (woj. mazowieckie) – dąb, któremu nazwę nadał kardynał Józef Glemp 2002 r.
- *Bartłomiej* (woj. kujawsko-pomorskie) – wiąz otrzymał imię w 2009 r. na cześć Bartłomieja z Bydgoszczy (1480-1548), bernardyna, który położył wielkie zasługi dla leksykografii języka polskiego.
- *Dąb im. dra Franciszka Klimasa* (woj. kujawsko-pomorskie, Bydgoszcz) – poświęcony pamięci botanika Franciszka Klimasa.
- *Dąb Kobendzy* (woj. mazowieckie, Puszcza Kampinoska) – od nazwiska botanika Romana Kobendzy, badacza Puszczy Kampinoskiej.
- *Dąb im. Melchiora Wańkowicza* (woj. warmińsko-mazurskie) – dąb i szlak turystyczny im. Melchiora Wańkowicza ma upamiętniać podróż pisarza po niemieckich Prusach Wschodnich, którą odbył kajakiem i samochodem w czerwcu 1935 r. i opisał w zbiorze reportaży *Na tropach Smętka*.
- *Dąb Jana Bażyńskiego* (woj. warmińsko-mazurskie) – ok. 1430 r. właścicielem Kadyn, gdzie rośnie dąb, był Jan Bażyński, późniejszy przywódca Związku

Pruskiego. On to w imieniu stanów pruskich prosił Kazimierza Jagiellończyka o przyłączenie Prus do Polski. Położył duże zasługi w dziele zespolenia Prus z Koroną, był pierwszym gubernatorem Prus, doradcą i zaufanym króla polskiego.

- *Dąb Marcina Lutra* (woj. kujawsko-pomorskie, Bydgoszcz) – posadzono go z okazji 400-lecia urodzin Marcina Lutra 10.11.1883 r., ale pomnikiem ustanowiono dopiero w 2009 r.
- *Dąb im. Karola Małłka/Dąb nad Mukrem* (woj. warmińsko-mazurskie) – dąb zyskał sławę dzięki pisarzowi i działaczowi mazurskiemu K. Małłkowi, który opisał go w książce *Jest dąb nad Mukrem* (po mazursku mokre mówi się mukre).
- *Eugeniusz* (woj. kujawsko-pomorskie) – dąb nazwano na pamiątkę Eugeniusza Smolińskiego – pierwszego powojennego dyrektora ZACHEM-u, czyli Zakładów Chemicznych w Bydgoszczy.
- *Grusza Żeromskiego, Dąb Stefan* lub *Dąb Żeromskiego* (woj. mazowieckie).
- *Jeremi* (woj. kujawsko-pomorskie, Bydgoszcz) – dąb nazwany na pamiątkę Jeremiego Przybory, który po wojnie pracował w Rozgłośni Pomorskiej Polskiego Radia w Bydgoszczy, ale najbardziej był znany z *Kabaretu Starszych Panów*.
- *Jesion Toeppena* (woj. warmińsko-mazurskie) – ma upamiętniać rolę niemieckiego historyka Maksa Toeppena (1822-1893), który badał kulturę i historię Mazur.
- *Lech* (woj. kujawsko-pomorskie, Bydgoszcz) – imię wiązu upamiętnia kierownika referatu zieleni w Bydgoszczy.
- *Leon* (woj. kujawsko-pomorskie, Bydgoszcz) – dąb nazwano na cześć Leona Wyczółkowskiego, który przekazał najpierw kolekcję dzieł sztuki wschodniej Muzeum Wielkopolskiemu w Poznaniu. Za ten dar, Poznański Wydział Krajowy przekazał artyście dworek w Gościeradzu pod Bydgoszczą. Odtąd miesiące letnie spędzał w swoim dworku otoczonym parkiem i sadem. Powstały wtedy obrazy starych drzew. W 1924 r. darował Muzeum Miejskiemu w Bydgoszczy pierwsze prace. Malarza pochowano na cmentarzu wiejskim we Wtelnie koło Bydgoszczy. Żona Franciszka, zgodnie z ostatnią wolą męża, 8 kwietnia 1937 r. przekazała miastu 425 prac, szkicowniki oraz pamiątki osobiste i wyposażenie pracowni.

**d). nazwy mające upamiętniać ważne wydarzenia historyczne, kulturowe**

Nazwy niektórych drzew mają upamiętniać pewne wydarzenia historyczne lub ważne dla mieszkańców regionu, miasta i okolicy. Rosnące w Puszczy Bukowej *Lipa Pokoju* oraz *Dęby Pokoju* miały upamiętniać historyczny fakt podpisania pokoju przez pokonaną Francję z Prusami 10 maja 1871. Był to niezwykle ważny dla Prus moment, ponieważ Napoleon wcześniej zadał dotkliwie klęski wojskom pruskim. Sosna Powstańców (woj. mazowieckie) – wg przekazu w 1863 r. kozacy wieszali na niej powstańców. Dąb Kongresowy (woj. mazowieckie) – nazwa upamiętnia zjazd V Kongresu Leśników Polskich z 24 kwietnia 1997 uczestnicy V Kongresu Leśników Polskich.

**e). nazwy związane z pogańskimi wierzeniami**

Prastare drzewa żyjąc przez setki lat były niemymi świadkami pogańskich obrzędów, co więcej, jako święte drzewa stanowiły ważny ich element. Ślad po tych czasach zachowuje się w nazwach drzew bądź opowieściach związanych z nimi, ale jest ich o wiele mniej niż w przypadku nazw głazów narzutowych. Dwa dęby warmińsko-mazurskie nieprzypadkowo noszą imiona *Perkun* i *Perkunas*. Tak nazywał się pogański Bóg Bałtów. Na ziemiach Bałtów nie znano świątyń. Za miejsce kultu służyły święte gaje, dąbrowy, źródła i kamienie. Powszechny był kult świętych drzew, w które miały przenikać duszę zmarłych i ognia mającego właściwości oczyszczające. Składano ofiary ze zwierząt i płodów rolnych, czasem z jeńców wojennych. *Perkun* (lit. *Perkunas*, *Perkuns*, fiń. *Perkele*, łot *Perkonos*, *Perkons*, prus. *Perkunis*; pochodzi od praindoeuropejskiego rdzenia *perk-* ‘dąb’) – naczelne, suwerenne bóstwo panteonu bałtyjskiego, gromowładca, bóg niebios, ognia i płodności, odpowiednik słowiańskiego *Peruna* i greckiego *Zeusa*. Ogólnobałtyjski bóg burzy i wojny, strażnik moralności. Jego świętym drzewem i symbolem był dąb. Z tym też można wiązać nazwę innego dębu – *Poganim* (woj. podkarpackie).

**f). nazwy związane z religią i kulturą chrześcijańską**

Nazw związanych z religią, kulturą chrześcijańską jest niewiele. Zanotowano: *Dąb Św. Teresy* (woj. mazowieckie), *Biskup* (woj. świętokrzyskie) i *Stefan Wyszyński* (dąb, woj. mazowieckie) nazwę nadał kardynał Józef Glemp w 2002 r. Bogatą historię ma dąb *Cysters* (woj. śląskie). Pierwsza wzmianka o Dębie *Cystersie* pojawia się



w legendzie o powstaniu klasztoru pochodzącej z XVII wieku, według której książę Władysław podczas polowania stracił orientację w lesie, a potężny dąb udzielił mu schronienia na noc. Kiedy książę odnalazł swoją świętą, nakazał wznieść kościół nieopodal miejsca jego ocalenia. Dąb już ponad 100 lat temu budził zainteresowanie – w wydanej w 1906 r. „Księżde lasów Śląska” docenił go botanik Theodor Schube. W 1932 r. opisali go członkowie Niemieckiego Towarzystwa Dendrologicznego. Jeden z buków w woj. lubuskim nosi imię słynnego diabła łączyckiego *Boruty*.

### **g). nazwy związane literaturą**

Do nazw związanych z kulturą duchową należą również nazwy literackiego pochodzenia: *Jurand* (dąb, woj. warmińsko-mazurskie); *Smętek* (woj. warmińsko-mazurskie) – z książki *Na tropach Smętka*; *Waligóra* (sosna, woj. lubuskie) – baśniowa postać; *Wernychora* (dąb, woj. dolnośląskie).

### **h). nazwy odetniczne**

- *Galind* (dąb, woj. warmińsko-mazurskie) – nazwa upamiętnia fakt zamieszkiwania ziem, na których rośnie dąb, przez Galindów – lud niegdyś zamieszkujący tereny obecnych Mazur, pomiędzy dzisiejszym Olsztynem i Szczytnem a południowo-zachodnimi krańcami Litwy. Okres bytowania Galindów na tych terenach datuje się na około V w. p.n.e. do XIII w. n.e.
- Dęby *Kurp* i *Mazur* zawdzięczają swe nazwy temu, że rosą przy turystycznym szlaku warmińsko-mazurskim.

## **2. Nazwy topograficzne**

### **a). nazwy od cech charakterystycznych drzewa lub drzew czy krzewów**

*Dąb Beczka* (woj. podlaskie) – od kształtu jak u beczki; *Dąb Krzyż Południa* (woj. podlaskie) – nazwa od kształtu korony przypominającej krzyż; *Czarny* (dąb, woj. warmińsko-mazurskie); *Dębowa Droga* (dęby, woj. warmińsko-mazurskie, Grunwald); *Gruby Dąb* (woj. wielkopolskie) – ze względu na obwód; *Pochyła Sosna* (woj. warmińsko-mazurskie) – sosna jest lekko pochylona; *Sosna Lira* (woj. warmińsko-mazurskie) – drzewo przypomina kształtem lirę; *Złote Dęby* (woj. warmińsko-mazurskie); **w tym określenia metaforyczne:** *Bracia Leśni* (świerki, woj. warmińsko-mazurskie) – grupa świerków w lesie; *Bracia Syjamscy* (woj. war-

mińsko-mazurskie) – pnie dębów są zrosnięte; *Płacząca Sosna* (woj. mazowieckie) – ze względu na kształt gałęzi; *Zakochana Para* (woj. warmińsko-mazurskie) – dąb obejmuje konarami sosnę.

#### b). nazwy od miejsca usytuowania drzewa

- **od miejscowości:** *Dąb Lubuszan* (woj. lubuskie) – od miasta Nowy Lubusz; *Dąb Mnich* (woj. świętokrzyskie) – od miejscowości, w której drzewo rośnie, jednakże wg legendy dąb wyrósł w miejscu bohaterskiej śmierci założyciela osady Mnichów – mnicha Rotwalda, który zginął w obronie miejscowej niewiasty przed zbójnikami; *Grunwald* (dąb, woj. warmińsko-mazurskie) – od miejscowości Grunwald; *Koszelewskie Dęby* (woj. warmińsko-mazurskie) – od wsi Koszelewy; *Ławskie Dęby* (woj. mazowieckie, Kampinoski Park Narodowy) – od miejscowości Ławska Góra; *Łęgowiak* (woj. lubuskie) – nazwa dębu derywowana od miejscowości Łęgowo; *Pomieliński Dąb* (woj. warmińsko-mazurskie) – od miejscowości Pomielin; *Solnicki Dąb* (woj. warmińsko-mazurskie, Susz) – od miejscowości Solnica; *Sosna Gibały* (woj. warmińsko-mazurskie) – od miejscowości Gibały w Olsztynku; *Sosny Krutyńskie* (woj. warmińsko-mazurskie) – od miejscowości Krutyń lub rzeki Krutynia; *Topola Lesznowska* (woj. mazowieckie) – od miejscowości Leszno; *Tur* (woj. śląskie) – nazwa od miejscowości Tur;
- **od innego obiektu określonego za pomocą apelatywu:** *Cmentarny Dąb* (woj. warmińsko-mazurskie) – dąb rośnie na cmentarzu; *Dęby Parkowe* (woj. warmińsko-mazurskie) – drzewa rosną w parku; *Jodły na Kamieniach* (woj. małopolskie) – wokół drzew jest mnóstwo kamieni;
- **od innego obiektu mającego nazwę własną:** *Dąb nad Mukrem* (inaczej Dąb im. Karola Małłka, woj. warmińsko-mazurskie) – od Jeziora Mokre (po mazursku Mukre); *Dąb SGGW* (woj. mazowieckie) – dąb rośnie w Warszawie przed budynkiem SGGW; *Topola Nadwiślańska* (woj. mazowieckie) lub *Dąb Nadwiślański* (woj. mazowieckie) – drzewa rosną nad Wisłą.

#### Podsumowanie

W legendach często odwołujących się do pewnych wydarzeń niewiele jest historycznej prawdy, prawdziwe są tylko postacie historyczne, zatem informacje w nich

zawarte nie mają zbyt dużej wartości dla historyka. Niezaprzeczalna jest jednak ich wartość kulturowa. Poprzez ustny, rzadziej pisany przekaz utrwała się pamięć o samych historycznych postaciach bądź wydarzeniach. W niektórych nazwach zachowuje się pamięć o wybitnych jednostkach, które w danym regionie, mieście czy okolicy dokonały czegoś wielkiego bądź zwykłą codzienną pracą budowały przyszłość Polski. Nazwy topograficzne nie mają takiej mocy, ale czynią nazywane obiekty bliższymi dla okolicznych mieszkańców. Nadanie nazwy wyłącza pomnikowe drzewa spośród innych anonimowych drzew, czyniąc jej bliższymi człowiekowi. Poprzez akt nazwotwórczy człowiek niejako bierze je w opiekę. Czasami wręcz dosłownie, znane są przypadki, że pewne organizacje, stowarzyszenia zgłaszają dane drzewo jako obiekt godny prawnej ochrony, potem nadają mu nazwę i dbają o jego konserwację. Z moich badań wynika, że nazw drzew będących przeniesienia antroponomów przybywa, natomiast coraz mniej jest nazw określanych jako topograficzne. Na taki stan rzeczy wpływają okoliczności powstania nazwy. Wiele nazw współcześnie powstaje nie w małych, długotrwałych wspólnotach komunikacyjnych (czyli jak nazwy w systemach mikrotoponimicznych), lecz we „wspólnotach doraźnych”, np. kolegium urzędników gminy, członkowie stowarzyszenia itp. Stąd mniejsze znaczenie mają takie czynniki jak wygląd obiektu czy jego położenie. Zmienia się też ranga społeczna nazywanych obiektów, które stają się ważne nie tylko dla lokalnej społeczności.

## Streszczenie

### **Nazwy drzew i ich związek z historią, kulturą i topografią regionu**

Nazwy miast, wsi i antroponomów są bogatym źródłem informacji na temat historii, kultury i topografii regionów. Takiej wiedzy dostarczają nam również nazw geograficzne powstałe stosunkowo niedawno, mam tu na myśli nazwy form ochrony przyrody. Jest to dość duży i zróżnicowany zbiór onimów. Artykuł jest poświęcony nazwom własnym monumentalnych krzewów, drzew lub ich skupisk.

**Słowa kluczowe:** onomastyka, toponimia, kultura, pomniki natury, nazwy.

## Summary

### **Name of trees and its relationship with history, culture and topography of the region**

The names of towns, villages and anthroponyms are a rich source of information about the history, culture and topography of the regions. Such knowledge is also provided by geographical names formed relatively recently, such as the name of the forms of nature. It is a large and fairly diverse group of names. This article is dedicated to the own names of monumental shrubs, trees or their aggregation.

**Keywords:** onomastics, toponymy, culture, natural monuments, names of trees

## Bibliografia

- Breza E., *Nazwy obiektów i instytucji związanych z nowoczesną cywilizacją (chrematonimy)*, [w:] E. Rzetelska-Feleszko (red.), *Encyklopedia. Polskie nazwy własne*, Warszawa 1998.
- Górniewicz H., *Wstęp do onomastyki*, Gdańsk 1988.
- Gieysztor A., *Mitologia Słowian*, Warszawa 2006.
- Jabłonski K. J. (red.), *Statut Wielikiego Książstwa Litowskiego 1529 goda*, Mińsk 1960.
- Kopaliński W., *Słownik mitów i tradycji kultury*, Warszawa 2003.
- Malec M., *Nazwy własne kompleksów leśnych w Polsce*, [w:] A. Cieślakowa, B. Czopek-Kopciuch (red.), *Toponimia i oronimia*, Kraków 2001.
- Parandowski J., *Mitologia. Wierzenia i podania Greków i Rzymian*, Kraków 2010.
- Rosen-Przeworska J., *Religie Celtów*, Warszawa 1971.
- Szrejter A., *Demonologia germańska. Duchy, demony i czarownice*, Gdańsk 2011.
- Zaręba R., *Nazwy uroczysk, puszczy, borów i lasów w Polsce*, „Czasopismo geograficzne” 1977, nr 48.
- Zaręba R., *Puszcze, bory, lasy Polski*, Warszawa 1981.
- Ziółkowska M., *Gawędy o drzewach*, Warszawa 1988.
- Szymańska E., *Nowe badania nad Bartłomiejem z Bydgoszczy*, „Kronika Bydgoska” 1986, nr 7.

## Źródła materiału

- Banaś T., Garus R., *Legends Świętokrzyskie*, Kielce 1996.
- Dąbrowski S., Polakowski B., Wołos L., *Obszary chronione i pomniki przyrody województwa warmińsko-mazurskiego*, Olsztyn 1999.
- [http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd\\_województki](http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd_województki), pobrano 12.12.2011 r.
- <http://bip.wroclaw.rdos.gov.pl/index.php?option=com>, pobrano 11.03.2012 r..
- <http://crfop.gdos.gov.pl/index.php?wo=4557&po>, pobrano 05.06.2012 r.
- <http://krakow.rdos.gov.pl/index.php?option=com>, pobrano 04.05.2011 r.
- <http://www.lublin.rdos.gov.pl/images/stories/rejestry/lubelskie>, pobrano 12.03.2012 r.
- <http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL>, pobrano 14.02.2012 r.
- <http://www.wrzeslaw.yoyo.pl>, pobrano 14.02.2012 r.
- Kaja R., *Bydgoskie pomniki przyrody*, Bydgoszcz 1995.
- Łaborewicz I., *Legends i podania Jeleniej Góry*, Jelenia Góra 2002.
- Łakomic J., Szafranski F., Zimniewicz K., „Wielkopolski Informator Przyrodniczy” 2006, nr 4.
- Misiak T., *Magiczne drzewa nad środkowym Sanem w dziejach, legendach i środowisku*, Rzeszów 2010.
- Orłóń M., Tyszkiewicz J., *Legends i podania polskie*, Warszawa 1986.
- Pacyniak C., *Najstarsze drzewa w Polsce*, Warszawa 1992.
- Podgórska B., Podgórski A., *Drzewa w pomniki zakłete. Drzewa pomnikowe w Rudzie Śląskiej*, Katowice 2009.
- Żukowski A., *Sławne drzewa województwa śląskiego*, Czerwionka-Leszczyny 2006.



# Skuteczność ONZ w rozwiązywaniu konfliktów militarnych na przełomie XX i XXI wieku. Próba oceny

Zygmunt Kołodziej<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Rosnąca liczba oraz intensywność konfliktów, które można zaobserwować w dwóch ostatnich dekadach, daje podstawy do niejednoznacznej oceny skuteczności działań ONZ. Obserwowana często swoista bezradność tej organizacji wobec problemów współczesnego świata, jednoznacznie implikuje konieczność zmian organizacyjnych oraz modernizacji mechanizmów decyzyjnych w jej instytucjach. Zdaniem J. Symonidesa konieczność uczynienia z ONZ organizacji na miarę XXI wieku wynika z co najmniej trzech źródeł: programu restrukturyzacji zaproponowanej przez byłego sekretarza generalnego Koffi Annana, Deklaracji Milenijnej NZ przyjętej we wrześniu 2000 r. i wstrząsu dla społeczności międzynarodowej po ataku na World Trade Center oraz interwencji USA i Wielkiej Brytanii w Iraku w 2003 r.<sup>2</sup>

## Rozpad Jugosławii

Ilustracją, szczególnie czytelną dla Europejczyków, a sygnalizującą zbyt daleko posuniętą petryfikację struktur ONZ i totalną nieskuteczność, może być operacja pokojowa na Bałkanach w latach 90. XX wieku. W postzimnowojennej Europie rozpad Jugosławii przybrał najbardziej ekstremalny wymiar. Tamtejszy konflikt zbrojny z całą jaskrawością ukazał wielowiekowe wręcz zaszczości, dające upust dążeniom narodów do autonomii bądź niepodległości. W Jugosławii po II wojnie światowej dyktatorsko rządzonej przez komunistycznego przywódcę Josipa Broz Tito skutecznie spacyfikowano nacjonalizmy i religijno-etniczne konflikty. Odżywały one stopniowo po jego śmierci, która nastąpiła w 1980 r. Następcy Tity nie

---

1. Dr Zygmunt Kołodziej, adiunkt w Katedrze Procesów Społecznych Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, wykładowca Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Sieradzu.

2. J. Symonides, *Narody Zjednoczone wobec wyzwań i zagrożeń XXI w. Między koniecznością a możliwością reformy*, „Sprawy międzynarodowe” 2011, nr 3-4.

potrafił poradzić sobie zarówno z problemami ekonomicznymi, jak i ze zmianami politycznymi w Europie po rozpadzie systemu realnego socjalizmu. Brak instytucji demokratycznych, nieprzygotowanie społeczności poszczególnych narodów jugosłowiańskich do życia w innych warunkach politycznych i odradzające się tendencje nacjonalistyczne przyniosły w efekcie katastrofę<sup>3</sup>. Kwestia przyczyn rozpadu Jugosławii jest zagadnieniem bardzo złożonym, trudnym i wielowątkowym. Tym bardziej, że oprócz konfliktu etnicznego dawały znać o sobie równocześnie konflikty historyczno-kulturowe<sup>4</sup>.

## Wojna chorwacko-serbska

Kiedy w sierpniu 1991 r. starcia chorwacko-serbskie zaczęły przybierać na sile, Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję nr 713 wprowadzającą całkowite embargo na dostawy broni oraz inne wyposażenie wojskowe do Jugosławii. W związku z tym, że nie przyniosło to pozytywnych rezultatów, do Jugosławii udał się wysłannik ONZ – Cyrus Vance z propozycją (tzw. plan Vance’a) utworzenia zdemilitaryzowanych stref i wprowadzenia międzynarodowej kontroli władz lokalnych i policji<sup>5</sup>. W następstwie tej inicjatywy RB ONZ uchwaliła kolejną rezolucję nr 743, na mocy której swoją misję rozpoczęły tam siły pokojowe ONZ – UNPROFOR (United Nations Protection Forces) z zadaniem kontrolowania przestrzegania rozejmu, stworzenia warunków do powrotu uchodźców, demilitaryzacji nadzorowanych terenów itp. Jednakże skuteczność ich działań była co najmniej wątpliwa. Kolejne inicjatywy, rezolucje itp., nie przynosiły spodziewanych efektów, tym bardziej, że oficjalne reakcje ONZ i UE ograniczały się jedynie do wyrażania żalu, ostrzegania i umiarkowanego potępienia<sup>6</sup>.

---

3. F. Golebski, *Etniczne podłoże konfliktów na terenie byłej Jugosławii*, Toruń 1994, s. 339.

4. Szerzej: R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa – Kraków 1998, s. 90.

5. S. Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI w.*, Poznań 2002, s. 76.

6. M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005, s. 85.



## Konflikt w Bośni i Hercegowinie

Równoległe trwał konflikt w Bośni i Hercegowinie. Tu także angażowała się ONZ, ale patrząc z perspektywy czasu, można zauważyć, iż wojna ta stała się szczególnym przykładem nieudolnych działań podejmowanych przez tę organizację. Wszelkie apele i rezolucje uchwalane przez ONZ nie przynosiły skutku. W maju 1993 r. na mocy rezolucji uchwalonej przez RB utworzono tam tzw. strefy bezpieczeństwa, w których siły pokojowe ONZ miały zapewnić bezpieczeństwo i zagwarantować pomoc humanitarną, jednak bez mandatu na użycie broni. To wszystko hamowało inicjatywę wojsk ONZ i doprowadziło m.in. do powszechnie znanej tragedii w Srebrenicy<sup>7</sup>. Skostniała biurokracja, problemy logistyczne uniemożliwiały szybkie reagowanie i podejmowanie decyzji. Serbowie wykorzystali nieprawidłowości w funkcjonowaniu organizacji i bez przeszkód dokonywali mordów na oczach całego świata<sup>8</sup>. Podczas konfliktu uwidoczniły się z całą mocą zarówno błędy operacji pokojowych, słabości systemu bezpieczeństwa zbiorowego, jak i niezdolność współpracy UNPROFOR z oddziałami NATO. Wojnę w Jugosławii ostatecznie zakończyło porozumienie w Dayton, które chociaż różnorodnie oceniane, było sukcesem administracji USA i prezydenta Clintona. Potwierdziło to opinie, że bez interwencji i zaangażowania Stanów Zjednoczonych nie można myśleć o efektywnym systemie bezpieczeństwa<sup>9</sup>. Charakterystyczna dla powyższych rozważań jest opinia wypowiedziana przez specjalnego sprawozdawcę ds. przestrzegania praw człowieka w byłej Jugosławii Tadeusza Mazowieckiego: „Mówienie o obronie praw człowieka traci wiarygodność wobec braku konsekwencji i odwagi społeczności międzynarodowej i jej przywódców. Ja – pod flagą ONZ – nie mogę już udawać, że bronię praw człowieka”<sup>10</sup>.

## Konflikt w Kosowie

Konflikt w Jugosławii objął również tereny Kosowa. We wrześniu 1998 r. Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję nr 1199, wzywającą do zakończenia tam działań wojennych, wycofania serbskich jednostek i zezwalającą na działalność organiza-

---

7. [www.tpapka.republika.pl/publikac/gonzs.html](http://www.tpapka.republika.pl/publikac/gonzs.html), pobrano 16.08.2011 r.

8. [http://polityka-polska.pl/ksiazka/Srebrenica\\_1995.pdf](http://polityka-polska.pl/ksiazka/Srebrenica_1995.pdf), pobrano 16.08.2011 r.

9. J. Kiwerska, *Świat w latach 1989-2009*, Poznań 2009, s. 67.

10. „Rzeczpospolita” z dnia 28.07/2009.

cjon humanitarnym. Status prawno-międzynarodowy Kosowa nie pozwalał na interwencję w oparciu o tzw. zasadę zbiorowej obrony, a jedynie tzw. zbiorowe bezpieczeństwo. W praktyce oznaczało to przejście przez NATO funkcji organizacji zbiorowej obrony<sup>11</sup>. W literaturze przedmiotu można spotkać się z opinią, iż w sytuacji niedopełnienia procedur, naloty na suwerenne państwo spowodowały, że: „ONZ tego dnia straciła sens swego istnienia, a lotnictwo NATO stało się lotnictwem albańskich separatystów i terrorystów”<sup>12</sup>.

Zwraca uwagę fakt, że USA nie próbowały nawet uzyskać autoryzacji Rady Bezpieczeństwa na działanie NATO, zakładając weto Rosji. Po zakończeniu działań wojennych, od czerwca 1999 r., na mocy rezolucji RB odpowiedzialność za utrzymanie pokoju i porządku w Kosowie przejęły siły międzynarodowe ONZ – KFOR. Jednak cały szereg różnorodnych incydentów w następnych latach wskazywały na co najmniej małą skuteczność działań instytucji cywilnych (UNMIK) i militarnych ONZ<sup>13</sup>.

## Rola ONZ w rozwiązywaniu konfliktów militarnych po zakończeniu konfliktu w byłej Jugosławii

Naszkicowane powyżej skrótove i niepełne uwagi odnoszące się do konfliktu w byłej Jugosławii wyraźnie wskazują na zmniejszające się zaufanie społeczności międzynarodowej zarówno do ONZ, jak i do NATO, UE czy też OBWE odnośnie skuteczności ich działań mających przywrócić pokój i zagwarantować ład i porządek na terenach objętych konfliktem. To wszystko siłą rzeczy wymusza konieczność reform, o których wspomniano na wstępie niniejszego artykułu, zakładających uczynienie z ONZ organizacji potrafiącej skutecznie, sprawnie i elastycznie reagować na potrzeby krajów członkowskich. W rozważaniach na ten temat warto odnieść się do dwóch dokumentów, których treść koncentruje się na zagadnieniu modernizacji ONZ.

W 2003 r. z inicjatywy ówczesnego sekretarza generalnego został powołany tzw. Panel Wysokiego Szczebla. Jego zadaniem był przedyskutowanie problemów

11. A. Magdziak-Miszewnczyska, *Świat po Kosowie*, Warszawa 2002, s. 14.

12. P. Jastrzębski, *Humanitarna wojna*, Warszawa 2002, s. 14.

13. *Kosowscy Albańczycy nie chcą misji ONZ*, <http://www.psz.pl/tekst-18572/kosowscy-albanczycy-nie-chca-misji-onz>, pobrano 20.08.2013 r.

współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wynikających z nich niezbędnych zmian w zasadach i sposobach działań organizacji. Wskazywał on również potrzebę osiągnięcia porozumienia, które dotyczyło konieczności istnienia systemu bezpieczeństwa zbiorowego, a także zapewnienia jego skuteczności. Część czwarta, końcowa (o reformie organizacji) tego dokumentu stała się przedmiotem bardzo głębokich i poważnych dyskusji w całej historii ONZ, a dotyczących kwestii jej przyszłości. W dokumencie tym skrytykowano działania Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz jej niską skuteczność, również złe zarządzanie organizacją, dlatego też autorzy raportu proponowali zmianę funkcjonowania wszystkich organów ONZ, przede wszystkim powiększenie składu Rady Bezpieczeństwa. Powiększenie tej instytucji jest warunkiem zapewnienia właściwej reprezentacji całej społeczności międzynarodowej i odzwierciedleniem nowej rzeczywistości geopolitycznej współczesnego świata, warunkiem legitymizacji tego organu wobec krajów rozwijających się. Zmiana ta proponowała zwiększenie Rady Bezpieczeństwa do 24 członków, w tym o 6 stałych członków. Jednak zdania dotyczące rozszerzenia składu Rady były podzielone: jedna grupa zakładała zwiększenie stałego członkostwa, ale bez prawa weta, druga zaproponowała wybór członków niestałych, ale na dłuższy okres niż obecne kadencje. Panel proponował także, by nałożone przez nią sankcje, które nie posiadają charakteru wojskowego, powinny, oprócz efektywnego nadzorowania i stosowania, brać pod uwagę także negatywne konsekwencje dla ludności cywilnej krajów, przeciw którym są one wymierzone oraz dla krajów trzecich. Dlatego też powinno się opracować i przyjąć takie sankcje, które będą uderzać zarówno w rządy, jak i osoby – niezależnie od tego, jakie stanowiska zajmują – odpowiedzialne za ciężkie łamanie praw człowieka<sup>14</sup>.

Raport Panelu Wysokiego Szczebla był podstawą Dokumentu Końcowego przyjętego na 60. ONZ na Światowym Szczycie w listopadzie 2005 r. Kontynuowano pomysł zmiany składu Rady Bezpieczeństwa oraz zmiany w jej funkcjonowaniu. Plan ten znajdował się na porządku dziennym Zgromadzenia Ogólnego już od kilku lat, gdyż jest to bardzo ważny element reformy całej organizacji. Nadal stawiano na powiększenie Rady, aczkolwiek różnie powstawały przy próbie ustalenia dokładnej

---

14. Rocznik Strategiczny 2005/06. *Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Warszawa 2006, s. 48.

i ostatecznej liczby jej członków. Projekt rezolucji, której autorami były państwa z tzw. grupy *Uniting for Consensus* (do tej grupy należały między innymi: Chiny, Korea Południowa, Pakistan, Włochy, Meksyk, Argentyna i Kanada) postulował powiększenie składu Rady Bezpieczeństwa do 25 państw przez zwiększenie liczby tylko i wyłącznie członków niestałych, w tym zagwarantowanie jednego miejsca dla kraju z Europy Wschodniej. Ci niestali członkowie byłiby wybierani na czas dwóch lat z możliwością ponownej elekcji<sup>15</sup>.

Większość krajów była za dodaniem nowych, stałych członków, jednak była mniejszość, która się temu zupełnie sprzeciwiła. Państwami najczęściej wymienianymi jako potencjalni kandydaci na członków stałych są: Brazylia, Indie, Japonia, Niemcy i Nigeria. Biorąc pod uwagę zarówno podział geograficzny, jak i wkład w utrzymanie międzynarodowego bezpieczeństwa i pokoju, kraje te spełniają takie warunki, jak: duże znaczenie w regionie, posiadany potencjał ekonomiczny oraz liczba ludności. Innym projektem przedstawionym na 60 Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, dotyczącym Rady Bezpieczeństwa był projekt tzw. *Małej Piątki*. Do tej grupy wchodziły: Kostaryka, Singapur, Szwajcaria, Jordania i Lichtenstein. Państwa te proponowały skupienie się na poprawie skuteczności działań Rady oraz ograniczenie używania prawa weta przez stałych członków Rady. Planom tym przeciwni byli stali członkowie Rady, ponieważ stwierdzili oni, że pomysł ten wkracza w ich kompetencje. W sprawie Rady Bezpieczeństwa podkreślano również potrzebę podjęcia takich czynności, aby była ona bardziej demokratyczna, reprezentatywna i przez to skuteczna. Co oznacza redukcję uprzywilejowanych stanowisk niektórych krajów. Niemalże wszystkie kraje opowiedziały się za usprawnieniem funkcjonowania Rady, przede wszystkim by powiększyć jej otwartość i przejrzystość. Do tego powinny posłużyć regularnie przeprowadzone briefingi, szerokie udostępnianie dokumentów i obowiązkowe konsultacje z zainteresowanymi państwami, które nie są jej członkami, oraz zapewnienie ich udziału w pracach organów pomocniczych. Bardzo ważne jest także przeprowadzanie konsultacji oraz uczestnictwo w procesach decyzyjnych, które dotyczą operacji pokojowych krajów dostarczających kontyngenty wojskowe, polityczne i personel cywilny. Proponowano również regularne uczestnictwo w konsultacjach między przewodniczącymi Zgromadzenia Ogólnego

---

15. <http://www.poznajmyonz.pl/index.php> dokument = 18, pobrano 08.06.2013 r.

oraz Rady Gospodarczej i Społecznej po to, by zapewnić ścisłą współpracę z tymi organami. Takie zmiany w funkcjonowaniu Rady Bezpieczeństwa nie wymagają żadnych poprawek w Karcie NZ i można je wprowadzić do regulaminu<sup>16</sup>.

Rada Bezpieczeństwa jest jednym z głównym organów ONZ i ponosi największą odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Prace dotyczące reformy tego organu mogą i powinny być kontynuowane z uwzględnieniem nowej sytuacji i nowych doświadczeń. Trzeba tu jednak wziąć pod uwagę ograniczenia, którymi odznacza się podejście prawno-strukturalne, a także niekonwencjonalny charakter wyzwań i zagrożeń. Wyzwania, które stoją przed państwami, wymagają bowiem nowego myślenia i nowej wizji Narodów Zjednoczonych.

Ważną decyzją Światowego Szczytu było powołanie Komisji Budowania Pokoju, która została przedstawiona już w Panelu Wysokiego Szczebla. Zadaniem tejże komisji byłoby identyfikowanie krajów, które zagrożone są upadkiem, udzielanie im pomocy, by zatrzymać ten proces oraz pomoc w odbudowie pokoju po konflikcie. Uważano, że powołanie tej Komisji pozwoli w przyszłości bardziej skutecznie zapobiegać konfliktom oraz katastrofom humanitarnym. Miałyby ona przedstawiać swoje raporty zarówno Radzie Bezpieczeństwa, jak i Radzie Gospodarczej i Społecznej.

Wielkim sukcesem Dokumentu Końcowego można nazwać uznanie w ramach Narodów Zjednoczonych „odpowiedzialności za ochronę.” Chodzi tu przede wszystkim o ochronę ludności przed zbrodniami wojennymi, zbrodniami przeciwko ludzkości, czystkami etnicznymi oraz ludobójstwem. Ta odpowiedzialność przypadłaby na Radę Bezpieczeństwa, zgodnie z rozdziałem VII Karty Narodów Zjednoczonych. To znaczy, że obowiązkiem Rady byłoby użycie siły w skrajnych sytuacjach. Szczyt Narodów Zjednoczonych postrzegany jest jako umiarkowany sukces obrad. Dał on początek kolejnym reformom organizacji.

Polska jako członek i jednocześnie założyciel Organizacji Narodów Zjednoczonych także zaangażowała się w proces reformowania tej organizacji. Przedstawiła swoje własne koncepcje oraz uczestniczyła również w dyskusjach, które dotyczyły kierunków i celów zmian w organizacji. Niezwykle ważnym wkładem Polski w re-

---

16. J. Symonides, *ONZ – bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 751.

formy Organizacji Narodów Zjednoczonych było przedstawienie tzw. Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych na XXI wiek przez Włodzimierza Cimoszewicza.

Nowy Akt Polityczny kładł nacisk na to, że współczesne stosunki międzynarodowe oparte są na trzech komplementarnych kwestiach, a mianowicie na: bezpieczeństwie, rozwoju oraz prawach człowieka. Oznaczało to zastąpienie Komisji Praw Człowieka Radą Praw Człowieka (sądzone, iż ta zmiana pomoże bardziej skutecznie chronić owe prawa oraz przywrócić wiarygodność ONZ), powołanie wspomnianej już wcześniej Komisji Budowy Pokoju oraz wzmocnienie roli Międzynarodowego Trybunału Karnego przez rozszerzenie liczby krajów. Zdaniem najważniejszych zachodnich krajów demokratycznych Rada Praw Człowieka powinna zyskać miano głównego organu organizacji, z ograniczonym członkostwem oraz silnym mandatem. Posiadałaby również mechanizm uniemożliwiający zasiadanie w niej państw, które ciągle naruszają prawa człowieka<sup>17</sup>.

Nowy Akt Polityczny jest wynikiem przekonania o konieczności wprowadzenia zmian po to, by zapobiec marginalizacji roli ONZ. W praktyce oznacza to takie uregulowanie jej mechanizmów działania, by nie doprowadzać do sytuacji, kiedy kraje posiadające wolę oraz środki do odpowiedniej reakcji na pojawiające się nowe zagrożenia, zmuszone były do podejmowania jakichkolwiek działań poza ramami instytucjonalnymi ONZ.

Polska inicjatywa nie przewidywała rewizji Karty Narodów Zjednoczonych ani nie sugerowała naruszenia praw pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Był to projekt politycznego dokumentu, który umieściłby Kartę w nowym kontekście, biorąc przy tym pod uwagę zmiany, które zachodzą w środowisku międzynarodowym. Dokument ten obejmowałby polityczną interpretację dokumentu, przy okazji dostosowując ONZ do obecnej rzeczywistości oraz nowych wyzwań. Polski Nowy Akt Polityczny stanowił czynnik, który odnawiał zarówno zasady, jak i mechanizmy działań Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz przygotowywał podstawę do reform na Światowy Szczyt w 2005 roku.

---

17. A. D. Rotfeld, *Przyszłość ONZ: Ciągłość i zmiana*, [w:] J. Symonides (red.), *ONZ – bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 750.

## Podsumowanie

Reforma Organizacji Narodów Zjednoczonych, ze względu na chęć realizowania własnych interesów przez kraje członkowskie, jest zadaniem trudnym i skomplikowanym. Mimo wielu debat i rozmów na ten temat są małe szanse na osiągnięcie wspólnego stanowiska. Możliwość określenia roli Rady Bezpieczeństwa oraz przystosowania jej do nowych zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa, a także nowych oczekiwań społeczności międzynarodowej, uniemożliwia również brak odpowiednio wystarczających środków finansowych, które znacznie ułatwiłyby funkcjonowanie tego organu. Osłabienie autorytetu Rady, które widoczne jest zarówno w systemie jej funkcjonowania, jak i w sposobie zapobiegania konfliktom międzynarodowym, powinno stanowić bardzo mocny argument w sprawie przyspieszenia reformy całej Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Mimo zaprezentowanych powyżej faktów obnażających słabości ONZ, sama organizacja ciągle się zmienia. Zmienia się także na lepsze skuteczność jej działań. Wykazały to wydarzenia tzw. Arabskiej Wiosny Ludów, gdzie koncepcja „odpowiedzialności za ochronę” została użyta w pełnym wymiarze, co niewątpliwie wzmacnia pozytywny wizerunek ONZ<sup>18</sup>. Dał temu również wyraz B. Obama w swoim przemówieniu w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ we wrześniu 2014 r.<sup>19</sup>, gdzie odnosi się do aktualnych wydarzeń w Europie Wschodniej i na Bliskim Wschodzie. Prezydent podkreślał, że zadaniem ONZ jest droga dyplomacji, pokoju i ideałów, a wszyscy – *narody duże i małe* – *musimy przestrzegać prawa międzynarodowego i je egzekwować*<sup>20</sup>. Nieco inaczej postrzega znaczenie ONZ B. Barber<sup>21</sup>, oceniając, iż od czasów wojny koreańskiej ta organizacja nie była w stanie skutecznie zapobiec kolejnym kryzysom politycznym, gdyż brak jest wśród członków efektywnej współpracy. Według niego *w epoce globalnej trzeba myśleć o władzy globalnej, kierując się globalną perspektywą*<sup>22</sup>. Ten swoisty dwugłos skłania do refleksji nad dalszą

---

18. J. Symonides, *Bez ONZ świat byłby gorszy*, „Gazeta Wyborcza” z dnia. 26-27.03.2011 r.

19. B. Obama, *Przyszłość należy do tych, którzy budują, a nie do tych, którzy niszczą*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 27-28.09/2014 r.

20. Tamże.

21. B. Barber, *Świat miast*, „Polityka” 2014, nr 43.

22. Tamże.

koniecznością modernizowania i dostosowywania Organizacji do dynamicznych zmian pierwszych lat XXI wieku.

## Streszczenie

### **Skuteczność ONZ w rozwiązywaniu konfliktów militarnych na przełomie XX i XXI wieku. Próba oceny**

Artykuł jest próbą podsumowania działań ONZ na przełomie XX i XXI wieku. Przedstawiając przykłady działań i efektywności interwencji ONZ, autor wskazuje kierunki możliwych zmian w strukturze ONZ i jej kompetencji. W podsumowaniu, autor podkreśla potrzebę zmiany w ONZ zmierzające w kierunku większej skuteczności, efektywności i sprawności w rozwiązywaniu konfliktów militarnych w XX i XXI wieku.

**Słowa kluczowe:** Organizacja Narodów Zjednoczonych, konflikt, konflikt militar-ny, rozwiązywanie konfliktów militarnych

## Summary

### **The effectiveness of the United Nations in solving military conflicts at the turn of the century. Attempt to assess**

The article is a concise attempt of summary of all the United Nations activities at the turn of the XX th and XXI st century. By presenting examples of activities and shared efficiency of the UN interventions, the author considers possible changes in the UN structure and competence. In the last conclusion, the author stresses the need for change the UN in the direction of effectiveness, efficiency and flexibles reaction on challenges off first years of the XX th and XXI st century.

**Keywords:** The United Nations, conflict, military conflict, military conflict resolution.

## Bibliografia

- Barber B., *Świat miast*, „Polityka” 2014, nr 43.
- Brubaker R., *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa-Kraków 1998.
- Gołembski F., *Etniczne podłoże konfliktów na terenie byłej Jugosławii*, Toruń 1994.
- [http://polityka-polska.pl/ksiazka/Srebrenica\\_1995.pdf](http://polityka-polska.pl/ksiazka/Srebrenica_1995.pdf), pobrano 16.08.2011 r.



- <http://www.poznajmyonz.pl/index.php> dokument = 18, pobrano 08.06.2013 r.
- Jastrzębski P., *Humanitarna wojna*, Warszawa 2002.
- Kiwerska J., *Świat w latach 1989-2009*, Poznań 2009.
- *Kosowscy Albańczycy nie chcą misji ONZ*, <http://www.psz.pl/tekst-18572/kosowscy-albanczycy-nie-chca-misji-onz>, pobrano 20.08.2013 r.
- Magdziak-Miszewnczyńska A., *Świat po Kosowie*, Warszawa 2002.
- Obama B., *Przyszłość należy do tych, którzy budują, a nie do tych, którzy niszczą*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 27-28.09/2014 r.
- *Rocznik Strategiczny 2005/06. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Warszawa 2006.
- Rotfeld A. D., *Przyszłość ONZ: Ciągłość i zmiana*, [w:] J. Symonides (red.), *ONZ – bilans i perspektywy*, Warszawa 2006.
- „Rzeczpospolita” z dnia 28.07/2009.
- Symonides J., *Bez ONZ świat byłby gorszy*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 26-27.03.2011 r.
- Symonides J., *Narody Zjednoczone wobec wyzwań i zagrożeń XXI w. Między koniecznością a możliwością reformy*, „Sprawy międzynarodowe” 2011, nr 3-4.
- Symonides J., *ONZ – bilans i perspektywy*, Warszawa 2006.
- Waldenberg M., *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005.
- Wojciechowski S., *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI w.*, Poznań 2002.
- [www.tpapka.republika.pl/publikac/gonzs.html](http://www.tpapka.republika.pl/publikac/gonzs.html), pobrano 16.08.2011 r.



## **RECENZJE I SPRAWOZDANIA**



**Recenzja książki: Michał Balcerzak,**  
*Odpowiedzialność państwa-strony*  
*Europejskiej konwencji o ochronie praw*  
*człowieka i podstawowych wolności. Studium*  
*prawnomiędzynarodowe, Wydawnictwo*  
**Towarzystwo Naukowe Organizacji**  
**i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej**  
**Użyteczności „DOM ORGANIZATORA”,**  
**Toruń 2013, ss. 345.**

Tomasz Dąbrowski<sup>1</sup>

W 2013 r., w Toruniu została wydana przez wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „DOM ORGANIZATORA” bardzo interesująca monografia autorstwa Michała Balcerzaka, pt.: *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe.*

Tytułowe opracowanie jest pierwszym w polskiej literaturze prawa monograficznym ujęciem tej problematyki – dlatego zdaniem recenzenta warto poświęcić mu kilka uwag recenzyjnych. Autor rozpoczął swoje rozważania od rozdziału I zatytułowanego: *Zagadnienia wstępne*, który spełnia funkcję wprowadzenia. Z jego kart czytelnik dowiaduje się, że osiã rozważań pracy są zagadnienia odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej państwa w związku ze zobowiązaniami wynikającymi z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>2</sup> (s. 15). Autor stwierdził wprost, że: *podstawowym problemem badawczym jest koncepcja i zasady odpowiedzialności państwa w prawie międzynarodowym publicznym.* Jego intencją była teoretyczna analiza zasad odpowiedzialności państw-stron EKPC

---

1. Dr nauk prawnych Tomasz Dąbrowski, adiunkt Europejskiej Uczelni Informatyczno-Ekonomicznej w Warszawie.

2. European Treaty Series no. 005. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Polski publikator oficjalny: Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, ze zmianami. Dalej cytowana jako Konwencja lub EKPC.

w świetle ogólnych zasad o odpowiedzialności państwa (s. 15). W dalszej części I rozdziału M. Balcerzak przedstawił przedmiot i treść pracy, uwagi o metodach badawczych i judykaturze międzynarodowej.

Rozdział II zawiera omówienie odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej państwa. Autor zaczął od aspektów filozoficzno-prawnych odpowiedzialności, następnie przedstawia ewolucje doktrynalną problematyki odpowiedzialności. Zdaniem recenzenta niezwykle precyzyjnie zostały dobrane wypowiedzi doktryny poświęcone temu zagadnieniu, co przekłada się na bardzo dobrą ocenę recenzowanej książki. W dalszej kolejności relacjonował prace prowadzone przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ poświęcone odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej państwa. M. Balcerzak słusznie wskazał za J. Szymonodesem, iż pierwszym oficjalnym aktem międzynarodowym, w którym wspomina się o odpowiedzialności państwa, była uchwała o roszczeniach i interwencji dyplomatycznej, przyjęta na pierwszej konferencji amerykańskiej w Waszyngtonie (1889-1890) (s. 42) – zdarza się, że doktryna pomija ten akt. W przedostatnim podrozdziale Autor koncentruje się na analizie *Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego*<sup>3</sup>, dotyczących relacji międzypaństwowych, roli jednostki i praw człowieka, w wywodzeniu odpowiedzialności międzynarodowej państwa. Rozdział II zamykają rozważania poświęcone odpowiedzialności państwa na podstawie EKPC.

W rozdziale III M. Balcerzak szczegółowo zrelacjonował problematykę naruszenia zobowiązania jako elementu aktu międzynarodowego bezprawnego. Rozdział rozpoczął uwagami wstępnymi, które zdaniem recenzenta można potraktować jako „drogowskaz” problematyki omawianej części pracy. W dalszej kolejności zaprezentowane zostały zasady wynikające z *Artykułów KPM*, które dotyczyły naruszenia zobowiązania, a także specyfiki naruszeń EKPC jako traktatu międzynarodowego. Szczególnie interesująco przedstawiają się rozważania podrozdziałów 4 i 5 poświęcone klasyfikacji naruszeń EKPC, ze względu na treść zobowiązania oraz klasyfikacji naruszeń EKPC ze względu na rodzaj zobowiązania. Autor w tych podrozdziałach – w miejscach, gdzie to było konieczne – zaznaczył swój indywidualny wkład pracy w rozpatrywane zagadnienia. Podrozdział 6 dotyczy temporalnych

---

3. *Artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ z dnia 12 grudnia o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowe bezprawne*. Dalej cytowane jako *Artykuły KPM*.

aspektów naruszeń EKPC. Poruszone są w nim zagadnienia: dotyczące zasady nieretroaktywności międzynarodowego, czyli zasada *lex retro non agit* (w myśl przepisu art. 28 KWPT), oraz typologia naruszeń Konwencji w kontekście czasu ich trwania. Podrozdział 7.1 twórca monografii zaczął od postawienia bardzo trafnego pytania: *czy jurysdykcję w rozumieniu art. 1 EKPC należy traktować, jako element konstrukcji odpowiedzialności i czy w takim przypadku norma zawarta w art. 1 Konwencji może być traktowana jako lex specialis wobec zasad ogólnych odpowiedzialności w powszechnym prawie międzynarodowym?* (s. 132). Autor w pierwszej kolejności pochylił się nad dogłębną analizą pojęcia jurysdykcja państwa. Na dalszych stronach wartościowe rozważania poświęcone zostały znaczeniu i konstrukcji pojęcia jurysdykcja w rozumieniu przepisu art. 1 EKPC.

W pełni należy poprzeć i uznać za prawidłowe ustalenie podsumowujące omawiany podrozdział. Zgodnie z nimi: *kwestię jurysdykcji w rozumieniu art. 1 EKPC należy analizować w związku z problematyką naruszenia zobowiązań konwencyjnych, prowadzących do powstania odpowiedzialności. Zdecydowana większość tych naruszeń dokonuje się na terytorium państw-stron Konwencji, co znosi potrzebę wykazywania, że ofiary naruszeń podlegały jurysdykcji tych państw* (s. 126).

Następny rozdział zatytułowany *Przypisanie naruszenia jako element aktu międzynarodowego bezprawnego* autor rozpoczął od uwag wstępnych, w których przedstawił cele tej części pracy. Podrozdział 2 to studium poświęcone analizie oraz omówieniu zasad ogólnych uregulowanych w Artykułach KPM, poświęconych analizie naruszenia jako elementu koniecznego dla wystąpienia odpowiedzialności państwa. Odnosi się do Artykułu 4 *Działanie organów państwa*, Artykułu 5 *Działanie osób lub podmiotów wykonujących niektóre funkcje władzy wykonawczej*, Artykułu 6 *Działanie organów oddanych do dyspozycji państwa przez inne państwa*, Artykułu 7 *Przekroczenie uprawnień lub naruszeń instrukcji*, Artykułu 8 *Działanie kierowane lub kontrolowane przez państwo*, Artykułu 9 *Działanie wykonywane wobec nieobecności lub braku władzy urzędowej*, Artykułu 10 *Działanie ruchu powstańczego lub innego*, a także Artykułu 11 *Działanie uznane i przyjęte przez państwo za własne*. Należy podkreślić fakt, iż rozważania podrozdziału 2 są bardzo trafne i wzbogacają doktrynę. W dalszej części rozdziału autor poruszył następujące zagadnienia: podrozdział 3 – poświęcony przypisaniu naruszenia organom państwa-strony EKPC, podrozdział 4 – dotyczący przypisaniu naruszenia siłom zbrojnym państwa strony

Konwencji, podrozdział 5 – traktujący o przypisaniu naruszenia osobom lub podmiotom wykonującym funkcję władzy państwowej, podrozdział 6 – odnoszący się do przypisania naruszenia osobom lub podmiotom działającym pod kierownictwem, kontrolą lub według instrukcji organów państwowych, podrozdział 7 – M. Balcerzak omawia problemem przepisania naruszenia państwu-stronie EKPC w związku z działaniem organizacji międzynarodowej, ostatni podrozdział 8 – daje obraz mechanizmów współpozowania (współodpowiedzialności) państwa – strony Konwencji i Unii Europejskiej.

Rozdział V poświęcony został okolicznościom wyłączającym bezprawność, które uregulowano w *Artykułach KPM*. W podrozdziale 5.4. autor precyzyjnie omówił zagadnienia poważnych naruszeń praw człowieka w związku z odpowiedzialnością państwa na podstawie EKPC (s.101-113).

Następny rozdział pt. *Dochodzenie odpowiedzialności państwa* rozpoczyna się od uwag wstępnych. Autor w nim słusznie zauważył, że: *zasady dochodzenia odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia zobowiązania międzynarodowego stanowią integralną część prawa odpowiedzialności, aczkolwiek ta problematyka została w Artykułach KPM opracowana najpóźniej, bo dopiero w czasach sprawowania funkcji sprawozdawcy przez J. Crawforda* (s. 208). Należy podkreślić, iż zagadnienie podnoszenia odpowiedzialności zostało unormowane w *Artykułach KPM* w części III art. 43-48. Istotny fragment tej części pracy dotyczy jednostki jako podmiotu skarżącego. Autor trafnie wskazuje, iż *locus standi* przez ETPC mają, np.: stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe, kościoły i związki wyznaniowe, a także spółki prawa handlowego (s. 211). Ciekawa jest także analiza pojęcia „ofiary”, zarówno w ujęciu doktrynalnym, jak i w orzecznictwie ETPC. Piszący recenzowaną monografię stwierdza, iż: *posiadanie statusu ofiary naruszenia tj. podmiotu wysuwającego zarzut naruszenia postanowień EKPC lub protokołów dodatkowych, stanowi element konieczny legitymacji podmiotowej do wniesienia skargi indywidualnej na podstawie art. 34 Konwencji* (s. 212).

Recenzowaną publikację dopełnia rozdział VII zatytułowany *Skutki ustalenia odpowiedzialności z perspektywy prawnomiędzynarodowej*. Jak stwierdza autor: *ma on na celu określenie, jakie konsekwencje, tj. następstwa prawne wiążą się z ustaleniem odpowiedzialności państwa-strony EKPC za naruszenie zawartych w niej zobowiązań, z perspektywy prawa międzynarodowego* (s. 223). Zdaniem recenzenta autor



prawidłowo i logicznie wyjaśnia w podrozdziale 2.3 pojęcie „reparacja”, pokazuje, że nie ucieka od trudnych zagadnień. Próbuje je wyjaśnić i usystematyzować. W dalszej części analizuje treść odpowiedzialności państwa-strony z tytułu naruszenia przepisów EKPC – podrozdział 3. Bardzo wysoko należy ocenić ostatni podrozdział 3.7 poświęcony postulatowi *de lege ferenda*, które są słuszne.

Treść rozprawy podzielono na VII rozdziałów. W jej strukturze wyodrębniono ponadto: wykaz skrótów, krótką informację od autora, zakończenie, aneks, wykaz źródeł, wykaz literatury a także streszczenie monografii w języku angielskim. Konstrukcja pracy jest bardzo czytelna, konsekwentnie podporządkowana realizacji celów sformułowanych w rozdziale pierwszym. Liczba rozdziałów pracy wynika z głębokiego i szerokiego podejścia do omawianych problemów. Tytuły rozdziałów nawiązują do tytułu pracy. Akcenty podkreślające znaczenie treści pracy są rozłożone właściwie, co oznacza logicznie ustawione proporcje. Zdaniem recenzenta struktura pracy ujawnia drobną wadę niespójności. Niektóre rozdziały autor rozpoczyna od uwag wstępnych, np. rozdział III. W rozdziale II brak jest uwag wstępnych. Z kolei w innych rozdziałach występują zarówno uwagi wstępne, jak i uwagi podsumowujące, zob. rozdział V. Zdaniem recenzenta każdy z rozdziałów powinien zaczynać się od uwag wstępnych i kończyć uwagami podsumowującymi. Praca wtedy stała by się jeszcze bardziej przejrzysta. Wysoko należy ocenić zaprezentowany w pracy aneks (s. 289-311) – jest to autorska wersja tłumaczenia *Artykułów KPM*. Test przetłumaczony został wyjątkowo trafnie.

Autor umiejętnie korzysta z aparatu pojęciowego i narzędzi temu towarzyszących, przez co rozważania są klarowne i oparte na transparentnych wywodach, zrozumiałych dla czytającego monografię. M. Balcerzak, w tekście monografii, w miejscach, gdzie to jest konieczne, zaznacza swój indywidualny wkład pracy w rozpatrywane zagadnienia. Zadbął również o gruntowne udokumentowanie swoich rozważań. Opracowanie kończy syntetycznie zestawione zakończenie.

Należy zwrócić uwagę na obszerną literaturę przedmiotu wykorzystaną w pracy (ponad trzysta pozycji), na którą złożyły się różnorodny i zróżnicowany materiał zwarty i artykuły. Przodują wśród nich pozycje anglojęzyczne. Imponujący jest także wykaz źródeł. Autor wykorzystał aż 184 wyroki orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – pokazuje to obszerność materiału orzeczniczego. Ogromnym wkładem autora jest bardzo dobry przekład języka prawniczego angielskiego na język polski.

Podsumowując, do rąk czytelnika trafia książka interesująca i wartościowa, która wzbogaca doktrynę prawa międzynarodowego. Uważam, że powinna znaleźć się w bibliotece każdego specjalisty, praktyka lub naukowca dogłębniej zainteresowanego tym obszarem wiedzy prawniczej.

# **Sprawozdanie z konferencji pt. „Rola organizacji pozarządowych we współpracy z samorządem terytorialnym” zorganizowanej w dniu 17 listopada 2014 r. przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej**

*Tomasz Dąbrowski<sup>1</sup>*

W dniu 17 listopada 2014 roku w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej odbyła się konferencja po hasłem „Rola organizacji pozarządowych we współpracy z samorządem terytorialnym”. Przedsięwzięcie to zostało zorganizowane przez senacką Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Współorganizatorzy konferencji to: Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej oraz Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Konferencja rozpoczęła się przemówieniem inauguracyjnym, wygłoszonym przez senatora Stanisława Iwana, wiceprzewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, który w swoim wystąpieniu podkreślił konieczność wzmocnienia w naszym kraju inicjatyw obywatelskich. Mówca zwrócił uwagę na powstanie w Polsce Uniwersytetów Trzeciego Wieku, które aktywizują osoby starsze. Kolejno głos zabrał prof. dr hab. inż. Jan Szmidi, Rektor Politechniki Warszawskiej, który podkreślił znaczenie organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym. Następnie wygłosił przemówienie prof. nadz. dr hab. Zbigniew Król, pełniący funkcję dziekana Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. W swoim wystąpieniu zaznaczył, że Senat RP jest najlepszym miejscem do debaty nad rozwojem demokracji lokalnej oraz współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

---

1. Dr nauk prawnych Tomasz Dąbrowski, adiunkt Europejskiej Uczelni Informatyczno-Ekonomicznej w Warszawie.

Inauguracja zakończyła się przemówieniem Jerzego Stępnia, wiceprezesa Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, będącego zarazem jednym z twórców polskiej reformy samorządowej. Mówca przybliżył zagadnienia związane z powstaniem samorządu terytorialnego po roku 1990 w Polsce. Prelegent omówił przyczyny narodzin Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej jako organizacji pozarządowej. Zaakcentował znaczenie istnienia organizacji pozarządowych, podkreślając, że bez nich nie może funkcjonować dobrze samorząd terytorialny.

Obrady plenarne otwierał referat dra Aleksandra Wolskiego, reprezentującego Górnośląską Wyższą Szkołę Handlową im. W. Korfatego w Katowicach, zatytułowany „Organizacje pozarządowe w procesie konsultacji społecznych”. Jego wystąpienie dotyczyło działalności organizacji pozarządowych w zetknięciu z działalnością samorządu terytorialnego oraz roli konsultacji społecznych. Zasadniczy cel wystąpienia prelegenta zasadzał się na podkreśleniu i omówieniu wagi narzędzi, jakimi są konsultacje społeczne. Mówca omówił zarówno pozytywną, jak i negatywną rolę, jaką mogą spełniać organizacje pozarządowe. W swoim referacie dr A. Wolski w dogłębny sposób przedstawił terminologię związaną z pojęciami: „społeczność lokalna” i „komunikacja społeczna”. Wymienił również przeszkody występujące w konsultacjach społecznych w samorządzie terytorialnym, tj. np. bardzo wąskie spectrum inicjatyw podejmowanych przez samorząd terytorialny, niska świadomość obywatelska oraz bardzo słabe zaangażowanie obywateli w sprawy samorządowe (około 20% danej społeczności lokalne), pasywna postawa wobec konsultacji społecznych, prezentowana przez władze samorządowe. Prelegent podkreślił, że organizacje pozarządowe pełnią funkcję łącznika między społecznością lokalną a samorządem terytorialnym oraz, że powinny stać się „motorem napędowym” uświadamiającym prawa społeczności zarówno w dużych aglomeracjach, jak i w mniejszych liczebnie gminach.

Dr Iwona Kłóska, Rektor Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Humanistycznej w Białym Białej, w swoim referacie przedstawiła proces tworzenia organizacji pozarządowych oraz zadania, które powinny spełniać. Prelegentka omówiła również funkcje organizacji pozarządowych, np.: aktywizacja osób niosących pomoc ludziom wykluczonym społecznie, pomaganie im poprzez staranie się rozwiązywać ich problemy. W swoim wywodzie mówczyni wskazała, że osoby dotknięte wykluczeniem społecznym są pomijane w działaniach samorządu terytorialnego.

W konkluzji swojego referatu dr I. Kłóska wystąpiła z postulatem, aby rzecznictwo (tj. występowanie w imieniu społeczności lokalnej) stało się integralnym elementem działania każdej organizacji pozarządowej.

Następną prelegentką była prof. dr hab. Helena Pietrzak z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Wystąpiła z referatem „Odpowiedzialność i solidarność społeczności lokalnej i samorządowej. W pierwszej części wystąpienia mówczyni podniosła kwestię idei solidarności i odpowiedzialności społeczności lokalnej (mieszkańców). Prelegentka zwróciła uwagę na to, że mieszkańcy są niewystarczająco informowani o sprawach lokalnych, co skutkuje ich niechęcią do czynnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących ich życia. Nie widzą oni potrzeby wzięcia odpowiedzialności za swoje sprawy. Pani profesor podkreśliła, iż na organizacje pozarządowe trzeba patrzeć przez pryzmat najaktywniejszej społeczności lokalnej, a także wspólnoty obywateli. Organizacja stopniowo wpływa na ograniczenia podstawowych zagrożeń społecznych mieszkańców, ze względu na ogromny wachlarz jej działań. Począwszy od kwestii opieki społecznej, a skończywszy na kwestiach kultury i nauki. W dalszej części swojego wystąpienia zaakcentowała potrzebę częstszego aktywizowania studentów. Zauważyła, że sami studenci niechętnie wybierają organizacje pozarządowe, np. w celu odbywania praktyk. Prelegentka dostrzegła, że gdy społeczność lokalna nie znajduje się pod kontrolą, jej działalność jest aktywniejsza.

Następnie głos zabrała Agata Dąmbska reprezentująca Forum Od-nowa, która wygłosiła referat „Zlecenie zadań i finansowanie trzeciego sektora przez samorządy”. Zauważyła, że samorządy zlecają zadanie trzeciemu sektorowi, głównie dotyczących spraw mniejszej wagi, np. sportu, kultury i opieki społecznej.

Referat „Kanon lokalnych konsultacji społecznych jako narzędzie do prowadzenia konsultacji społecznych w gminach” wygłosił Witold Monkiewicz, dyrektor programowy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Prelegent przeanalizował kwestię konsultacji społecznych „ogładanych” z perspektywy władz samorządowych, a także z perspektywy społeczności lokalnych. Stwierdził, że głównym problemem odnośnie konsultacji społecznych jest brak wiedzy na temat, czym one są. Ta luka informacyjna występuje zarówno w samorządzie terytorialnym, jak i w społeczeństwie.

Odnosił się również do dokumentu, który powstał pod auspicjami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, który nosi tytuł „Kanon lokalnych konsultacji społecznych”<sup>2</sup>. Mówca nadmieniał, iż celem dokumentu jest określenie podstawowych zasad i reguł, do których powinni stosować się organizatorzy lokalnych konsultacji społecznych, oraz upowszechnianie idei włączania obywateli w procesy decyzyjne.

Wystąpieniem wieńczącym konferencję był referat dra Tomasz Dąbrowskiego i Darii Wójcik Public Administration & Local Government Research Network zatytułowane „Formy i zakres współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Radom”. W pierwszej części wystąpienia T. Dąbrowski przedstawił dane, z których wynika, że na terenie Radomia ilość organizacji pozarządowych wyniosła na dzień 31 grudnia 2013 r. – 583 oraz, że w latach 2010-2013 gmina Radom przekazała sumę 32 658 859 zł z przeznaczeniem za zadania publiczne, zlecane do realizacji organizacją pozarządowym. Prelegent w swoim wystąpieniu zaznaczył, że głównym celem współpracy jest wdrażanie zasady partycypacji społecznej i rozwijanie partnerstwa pomiędzy samorządem miasta Radomia i organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta nakierowana jest na rozpoznawanie i zaspakajanie potrzeb mieszkańców oraz wzmocnienie aktywności społecznej obywateli, zdynamizowanie działań w sferze zadań publicznych oraz zwiększenie ich skuteczności i efektywności. W końcowej części referatu D. Wójcik omówiła budżet obywatelski na przykładzie miasta Radomia.

Istotnym punktem konferencji była ożywiona dyskusja poświęcona uregulowaniom normatywnym współdziałania organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym, a także większego zaangażowania mieszkańców swoich „małych ojczyzn” w sprawy obywatelskie.

---

2. Tekst dokumentu dostępny na oficjalnej stronie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl>, pobrano 30.11.2014 r.

# 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 zatytułowany 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**