

ACTA ELBINGENSIA

Tom XLI

RADA NAUKOWA

- prof. zw. dr hab. Krystyna Brzozowska, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego
- prof. zw. dr hab. Marek Cetwiński, Instytut Historii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, Polska Akademia Nauk
- prof. ZUT dr hab. Czesława Christowa, Wydział Ekonomiczny Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego
- prof. UWM dr hab. Przemysław Dąbrowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego w Olsztynie
- prof. zw. dr hab. Yury Glazunov, Wydział Fizyki Technicznej i Matematyki Stosowanej Politechniki Gdańskiej
- prof. EUH-E. dr hab. Wiesław Golnau, Wydział Zarządzania UG
- dr Andrzej A. Jarcew, dyrektor Międzynarodowego Uniwersytetu w Moskwie, Filia w Kaliningradzie
- prof. UW-M dr hab. Hanna Kędzierska, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
- prof. zw. dr hab. Czesław Kłyszewko, Wydział Nauk o Zdrowiu EUH-E
- dr Angelika Kochan, kierownik Katedry Finansów i Kredytu Międzynarodowego Uniwersytetu w Moskwie. Filia w Kaliningradzie
- prof. EUH-E. dr hab. Zbigniew Korsak Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E
- prof. WSB dr hab. Jolanta Kruk, Wydział Finansów i Zarządzania Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku
- prof. UG. dr hab. Anna Machnikowska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego
- prof. dr Natalia Marynenko, Narodowy Uniwersytet Techniczny im. Ivana Puliya w Tarnopolu
- prof. UW-M dr hab. Ewa Kantowicz, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
- prof. EUH-E. dr hab. Grzegorz Matuszak, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E
- prof. UWM, dr hab. Joanna Ostrouch-Kamińska, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
- prof. zw. dr hab. Mieczysław Płopa, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E
- dr hab. Michał Pluciński, Katedra Gospodarki Światowej i Transportu Morskiego Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego
- prof. zw. dr hab. Michał Płachta, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Gdańsku
- dr Błażej Przybylski, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej w Warszawie
- prof. zw. dr hab. Stanisław Sagan, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego
- prof. Chiara Scivoletto, Wydział Prawa Uniwersytetu w Parmie, Włochy
- prof. zw. dr hab. Andrzej Sylwestrzak, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E
- prof. OSW dr hab. Danuta Wajsprych, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. J. Rusieckiego w Olsztynie
- prof. EUH-E. dr hab. Błażej Wierzbowski, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E
- dr Monika Wilińska, Department of Behavioural Science and Social Work, School of Health and Welfare (Szwecja)
- prof. zw. dr hab. Jan Żebrowski, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E

ACTA ELBINGENSIA

Kwartalnik naukowy Elbląskiej Uczelni
Humanistyczno-Ekonomicznej

Tom XLI Nr 2 /2019

Redakcja naukowa

Miłosz J. Kaczyński

Izabela Seredocha

Seria:

Prawo

Administracja

Bezpieczeństwo Publiczne

z. 14



Elbląg 2019

Komitet Redakcyjny

Prof. zw. dr hab. Cezary Obracht-Prondzyński (przewodniczący)
prof. EUH-E dr Zdzisław Dubiella, prof. EUH-E dr Magdalena Dubiella-Polakowska
dr Izabela Seredocha, dr Piotr Kulikowski, dr Jacek Perliński, mgr Agnieszka Radziwoń

Redaktorzy tematyczni

Prof. zw. dr hab. Krzysztof Luks – nauki ekonomiczne
Dr hab. prof. EUH-E Jarosław Jaszczur – nauki o zdrowiu
Dr hab. prof. WSB Jolanta Kruk – nauki społeczne
Prof. zw. dr hab. Andrzej Sylwestrzak – prawo, administracja
Dr Izabela Seredocha – zarządzanie publiczne
Dr Miłosz J. Kaczyński – bezpieczeństwo publiczne

Redaktor językowy

Lidia Ciecierska

Korekta

Zofia Ciecierska

Redaktor statystyczny

Dr Aleksander Denisjuk, UWM w Olsztynie

Skład i łamanie

Oficina Wydawnicza Edytor.org

Projekt okładki

Wojciech Dobrzycki, Robert Malentowicz

ISSN 1730-9980

© by Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2019

Wydawca

Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

Deklaracja o wersji pierwotnej

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Po ukazaniu się nowego tomu czasopisma, jego spis treści zamieszczony zostaje na stronie internetowej Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej. Wersja elektroniczna pisma jest umieszczana dwa lata po ukazaniu się numeru.

Licencja

Czasopismo „Acta Elbingensia” od 2019 roku jest wydawane na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>).



Druk i oprawa: Totem.com.pl

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY NAUKOWE

ANDRZEJ SYLWESTRZAK

Filozofia sprawiedliwości św. Augustyna..... 9

MIRON KŁUSAK

Europa wobec dynamiki geopolitycznych uwarunkowań..... 27

WŁODZIMIERZ GAWRYLCZYK

Uchwały wspólnot mieszkaniowych – ich podejmowanie, zaskarżanie i rozstrzyganie sporów..... 43

HANNA MIERZEJEWSKA

Prawne i ekonomiczne uwarunkowania planowania, zagospodarowania, bezpieczeństwa i procesu zarządzania przestrzenią publiczną..... 67

RUZANNA HRYBEK

Migracja a bezpieczeństwo społeczności lokalnych..... 93

ANNA ŻABKA

Rola instytucji państwowych w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie..... 103

ALICJA MARKOWICZ

Ustawowe zadania polskich służb specjalnych w systemie przeciwdziałania zjawisku terroryzmu..... 117

MAGDALENA WOJCIECHOWSKA

Czynniki wpływające na istnienie handlu ludźmi..... 129

RECENZJA

ANDRZEJ SYLWESTRZAK

Recenzja książki Michała Urbańczyka pt. „Idea godności człowieka w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki” (Wydawnictwo UAM, Poznań 2019)..... 143

KRONIKA

TOMASZ GAWĘŁ

Sprawozdanie z konferencji naukowej z cyklu: Bezpieczeństwo narodowe w epoce terroryzmu, na temat: Dwudziestolecie wstąpienia Polski do NATO..... 151

SPRAWOZDANIA

TOMASZ GAWĘŁ

Sprawozdanie z pracy Koła Naukowego „Bezpieczeństwo” w roku akademickim 2018–2019..... 157

IZABELA SEREDOCHA

Sprawozdanie z wizyty studyjnej w Hiszpanii w dniach 25–28 czerwca 2019 r., zorganizowanej przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie..... 161

INFORMACJA O WYDAWNICTWIE EUH-E..... 167



ARTYKUŁY NAUKOWE

Andrzej Sylwestrzak^{*}

FILOZOFIA SPRAWIEDLIWOŚCI ŚW. AUGUSTYNA

Streszczenie

Artykuł przedstawia ideę sprawiedliwości jako podstawową metodę oceny funkcjonowania państwa w myśli augustiańskiej. Autor powiązał ideę sprawiedliwości z ideą augustiańskiego pokoju. Z tej perspektywy „pokój chrześcijański” możemy traktować jako wyraz sprawiedliwości będącej wartością najwyższą. Idea pokoju i sprawiedliwości ujęta została w skali funkcjonowania jednostki ludzkiej, rodziny, gminy i państwa, prowadząc do uniwersalnego pojęcia pokoju światowego. Autor wskazał na całkowitą aktualność takiego pojmowania sprawiedliwości i pokoju w dzisiejszych czasach, o czym świadczy ustanowienie przez papieża Pawła VI dnia 1 stycznia każdego roku Światowym Dniem Pokoju.

Słowa kluczowe: augustianizm (metoda chrystianizacji filozofii platońskiej), sprawiedliwość augustiańska (idealistyczna interpretacja sprawiedliwości platońskiej), pokój augustiański (filozofia pokoju pojmowanego jako pokój w osobowości człowieka, poprzez pokój w rodzinie, gminie, państwie, do pokoju międzynarodowego).

Abstract

The Philosophy of Justice in St. Augustine's Doctrine

The article addresses the issue of justice as the key notion in the process of evaluating the state functioning. The author combines the ideas of justice with that of peace propounded by St. Augustine. From that perspective christian idea of peace may be treated as the expression of the highest value of justice. The idea of peace and justice is presented from different

^{*} Prof. zw. dr hab., Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, dziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego.

perspectives ranging from an individual through family, local community, state and in effect leading to the universal concept of the world peace. The author emphasizes the relevance of Augustinian concept of justice and peace nowadays reflected in the proclamation of 1.01 every year as the Day of Peace.

Keywords: Augustinian philosophy; (the method of christianizing Platonic philosophy); Augustinian justice; (idealist interpretation of Platonic justice); Augustinian peace (the philosophy of peace understood as the peace of mind through the peace in family, community and state up to international peace).

Wstęp

Znaczący wpływ filozofii sprawiedliwości św. Augustyna nie tylko na rozwój średniowiecznej teorii państwa i prawa, lecz także jej udział w formowaniu wielkich szkół doktrynalnych, ze współczesnością włącznie, skłania do ponownego zainteresowania się tą problematyką. Z jednej strony, widoczny eklektyzm Aureliusza Augustyna, z drugiej – przedstawienie filozofii sprawiedliwości, opartej na wyrażeniu dynamicznych przesłankach, złożyły się na niestąbną atrakcyjność tego myśliciela, tak często cytowanego również w dobie współczesnej.

Osobowość św. Augustyna

Eklektyczna postawa Aureliusza Augustyna (354–430) wiązała się z kształtowaniem jego osobowości w rodzinie ojca, rzymskiego poganina Patrycjusza, i chrześcijanki matki Moniki. Ukończenie szkół w Kartaginie, a później lektura cycerońskiego *Hortensjusza* (373) zbliżyła Augustyna do filozofii i tekstów biblijnych, mimo niezbyt zachęcających odkryć ówczesnego chrześcijańskiego antropomorfizmu. Prowadzone przezeń szkoły retoryki w rodzimej Tagaście, następnie w Kartaginie i późniejsze kierownictwo katedry retoryki w Mediolanie pogłębiły jego poszukiwania filozoficzne. Krytyczne rozważania wokół religii manichejczyków zetknęły Augustyna z platonizmem (382–383). W Mediolanie, pod wpływem tamtejszego biskupa św. Ambrożego, powrócił do studiów nad chrześcijaństwem, zgłębiając również Platona, Porfiriusza i – w wersji łacińskiej – Mariusza Wiktoryna. W czasie pobytu w Cassiciacum (koło Mediolanu) postawa filozoficzna Augustyna wyraźnie kształtowała się pod wpływem platonizmu i neoplatonizmu oraz myśli Plotyna. Był to dynamiczny okres poszukiwań Augustyna, związany z formowaniem podstaw własnej filozofii. Wreszcie, pod wrażeniem *Listu do Rzymian*

św. Pawła, w 387 roku przyjął chrzest. W 391 roku otrzymał święcenia kapłańskie w afrykańskiej Hippo Regius, gdzie w 396 roku został biskupem. Zmarł 28 sierpnia 430 roku w Hipponie, podczas oblężenia miasta przez Wandalów.

Postawę filozoficzną św. Augustyna kształtował Kościół Wschodni, jak i Zachodni. Z myślicieli wschodnich – głównie Klemens Aleksandryjski, Orygenes, Grzegorz z Nazjanzu, Grzegorz z Nyssy, Bazyli Wielki oraz św. Jan Chryzostom. Z Kościoła Zachodniego w szczególności święci: Cyprian, Ambroży i Hieronim, pogłębiając w duchu chrześcijańskim idealistyczny świat pojęć wyprowadzonych z platonizmu i neoplatonizmu. Wielu biografów dzieli życie św. Augustyna na cztery etapy: manicheizm (373–382), sceptycyzm i platonizm (383–388), chrześcijaństwo (388–400) oraz właściwy augustinizm (400–430). Problematyka państwa i sprawiedliwości zarysowuje się i pogłębia w dwóch ostatnich, pozostając pod wpływem idealizmu platońskiego, oddziałującego na chrześcijańskie interpretacje społeczne, tak charakterystyczne dla wczesnego średniowiecza.

Metodologia sprawiedliwości

Myślenie o sprawiedliwości przewija się przez całe dzieło św. Augustyna, pozostając w bardziej lub mniej bezpośrednim powiązaniu z innymi fundamentalnymi sprawami jego filozofii społecznej. Definicje sprawiedliwości, wskazujące nie tylko na konkretne jej znaczenia, nawiązują do metodologicznej dialektyki, a w ślad za tym – do swoistocie chrześcijańskiej interpretacji, np. systemu prawa, pokoju, powinności obywatelskich czy filozofii wolności, wyznaczając aksjologiczne podstawy stosunku państwa do obywatela.

Otóż „sprawiedliwość” okazuje się jedną z odmian miłości, najszerzej pojmowanej w duchu chrześcijańskim (*caritas christiana*). Najwyższa jej transcendencja znajduje pierwowzór w doskonałej „sprawiedliwości Bożej”, przybierając różne postacie szczegółowych interpretacji podejmowanych na użytek ustawodawcy. Platońska metodologia czyni sprawiedliwość Bożą treściowym elementem *civitas Dei*, przeciwstawiając się „niesprawiedliwości” jako analogii do *civitas terrena*.

Główny wykład o sprawiedliwości św. Augustyn zawarł w dziełku *De perfectione iustitiae hominis*¹, napisanym w 415 roku, pod wpływem pelagiańskiej

¹ Święty Augustyn, *Doskonała sprawiedliwość człowieka*, tłum. W. Eborowicz, Pelplin 1982.

ulotki, przesłanej mu przez biskupów Pawła i Eutropisa, a traktowanym przezeń jako list polemiczny z tezami Celestiusza. Poza tym wiele wypowiedzi znajdujemy w pisanym równocześnie oraz kilka lat później traktacie *O państwie Bożym*, a także niemal we wszystkich rozleglejszych pracach św. Augustyna. Opierając się na podstawowej dialektyce między sprawiedliwością – jako dobrem bezwzględnym – a niesprawiedliwością, można dla celów analitycznych wyróżnić kilka jej znaczeń. Otóż lektura tekstów Augustyna skłania do ujmowania sprawiedliwości w czterech płaszczyznach: a) wspomnianej sprawiedliwości Bożej, b) aksjologicznej, c) społecznej i d) prawnej².

Wszystkie wprowadzie nakładają się na siebie, jednak w poszanowaniu hierarchii najwyższej sprawiedliwości Bożej, a więc transcendentnej i obiektywnej względem człowieka i państwa. Dalsze poszukiwania skoncentrowane zostaną wokół tych czterech znaczeń, aczkolwiek przy metodologicznym założeniu takiego ujęcia podkreślić należy zasadniczą płaszczyznę odniesienia filozofii augustiańskiej, znajdującą zakotwiczenie w „sprawiedliwości Bożej”.

Sprawiedliwość Boża

Zarówno w sensie metodologicznym, jak ontologicznym „sprawiedliwość Boża” jest wiedzą najwyższą (*summa sapientia*) i powszechną (*summa universalis*). Pojęcia te św. Augustyn wyprowadził wprowadzie z filozofii stoicko-cycerońskiej, napełnił je jednak treściami chrześcijańskimi, uzyskując w ten sposób rezultat Bożej sprawiedliwości najwyższej i doskonałej, wyznaczającej granice wszystkim jej postaciom. Metodologicznie zatem „bezwzględność” sprawiedliwości Boskiej czyni pozostałe stopnie sprawiedliwości „względnymi”, tak samo jak jej doskonałość pozwala w innych wypadkach traktować jedynie o stopniach określonej niedoskonałości. Ten platoński idealizm podbudowany zostaje dialektyką „sprawiedliwości” będącej treściowym wyróżnikiem „państwa Bożego” – a niesprawiedliwością „państwa ziemskiego”. Dialektyka tych pojęć, również w filozofii państwa, wyznacza kryteria postępu i humanizacji rozwoju cywilizacji. Metodologiczne ujęcie sprawiedliwości opiera się, z jednej strony, na dialektycznej jej interpretacji w konfrontacji z różnymi postaciami niesprawiedliwości, z drugiej – na transcendentnym pojmowaniu ontologii zjawiska „sprawiedliwości bezwzględnej”, wyznaczając

² Por. S. Kowalczyk, *Człowiek i Bóg w nauce św. Augustyna*, ODiSS, Warszawa 1987, s. 142–145.

kryteria doskonałości. To szczególne dla augustianizmu stanowisko wskazuje kryteria treściowego poznania sprawiedliwości i daje szanse systematyzacji dalszych pojęć, hierarchicznie układających się w perspektywie obiektywnej „sprawiedliwości Boskiej”.

Pogłębiony wykład „sprawiedliwości Bożej” przedstawił św. Augustyn we wspomnianej pracy *De perfectione iustitiae hominis*, powstałej w 415 roku, a więc w trakcie pisania pomnikowego *De civitate Dei* (413–426). Można dopatrywać się nawet bezpośrednich inspiracji tych dwóch książek w zakresie komentowania sprawiedliwości, chociaż wykład w *De perfectione* zawiera treści jakby bardziej pogłębione, tak w sensie metodologicznym, jak i interpretacji ontologicznej „sprawiedliwości Bożej”. Należy „uznać za rzecz pewną sprawiedliwość Bożą, której zaprzeczyć nie można”³. Jest to najwyższa postać miłości, ponieważ „pełna sprawiedliwość będzie wówczas, gdy nastąpi pełne uzdrowienie... bo pełnia Prawa jest miłością”⁴. Pojęcie to mieści się w swoistej dialektyce zakazu i nakazu. „Istnieje z jednej strony zakaz: nie będziesz pożądał, z drugiej nakaz: będziesz miłował (...), zakaz ma związek z powściągliwością, a nakaz ze sprawiedliwością”⁵. Transcendentność sprawiedliwości Boskiej dynamizuje osobowość człowieka w sensie pełniejszego uświadamiania niedoskonałemu umysłowi ludzkiemu przełamywania własnych ułomności.

Punktem wyjścia tych procesów stają się ewangeliczne słowa: „Błogosławieni, którzy łakną i pragną sprawiedliwości, albowiem oni będą nasyceeni” (Mt 5,6). Komentarz św. Augustyna przedstawia się następująco: „Nasza sprawiedliwość podczas naszej tułaczki polega na dążeniu do owej doskonałej pełnej sprawiedliwości, dzięki której będziemy oglądali sprawiedliwość Bożą; wówczas będzie pełna i doskonała miłość”⁶. Sama świadomość sprawiedliwości Bożej, osiągalnej jedynie w pośmiertnym połączeniu duszy z Bogiem, stać się powinna siłą motoryczną mistycznego dojrzewania człowieka. Oznacza to pogłębianie życia wewnętrznego, odpowiadającego zaleceniom zaczerpniętym z Ewangelii św. Mateusza: „Strzeżcie się, abyście sprawiedliwości waszej nie czynili przed ludźmi, aby was widziano” (Mt 6,1). Rezultatem są charakterystyczne dla wczesnośredniowiecznej filozofii zalecenia postów, jałmużny czy modlitwy, jako aktów ascezy i kontemplacji prawd ostatecznych, w tym sprawiedliwości Bożej. Efektem końcowym, osiągalnym w ziemskiej doczesności, okazuje się całkowite pokonanie „pożądliwości”, a w komentarzu

³ Święty Augustyn, *Doskonała sprawiedliwość człowieka...*, s. 32.

⁴ Tamże, s. 29.

⁵ Tamże, s. 31.

⁶ Tamże, s. 43.

św. Augustyna wygląda to następująco: „wówczas sprawiedliwy będzie zupełnie bezgrzeszny, ponieważ nie będzie prawa w członkach jego sprzecznego z prawem umysłu jego, lecz on zupełnie będzie Boga miłował”⁷. Postawa kontemplacyjna w kształtowaniu warunków poznania sprawiedliwości najwyższej powinna doskonalić urzeczywistnianie sprawiedliwości ziemskiej. Wierzący zatem „budują podstawy, by wznieść się do łaski, jakiej nie rozumieją ci, którzy nie znajdują sprawiedliwości Bożej, a starają się ustanowić własną, nie są podlegli sprawiedliwości Bożej”⁸.

Refleksja nad sprawiedliwością Bożą czyni jednostkę bardziej autonomiczną względem otoczenia. Społeczność może nawet nie rozumieć człowieka „z wiary żyjącego” (Mk 2,4). Przykładem jest życie Joba: „Stąd czytamy w Piśmie Świętym: «Sprawiedliwy najpierw sam siebie oskarża na początku rozmowy» (Prz 18,17). Następnie Job mówi: «Obłóczyłem się w sprawiedliwość i przyodziałem sądem i płaszczem»”⁹.

Przeżywanie sprawiedliwości najwyższej nie stawia człowieka poza dialektyką walki z niesprawiedliwością. „Nie istnieje człowiek sprawiedliwy na ziemi, który by czynił dobro i nie grzeszył” (Koh 7,27)¹⁰. Z tego względu jednostka, zwracając się do Boga, ma na celu nie tylko „dobra materialne i unikanie zła, lecz praktykę i doskonalenie sprawiedliwości”¹¹. W rezultacie człowiek „o tyle oddala się od każdego występku, o ile bardziej przybliża się do pełni doskonałej sprawiedliwości”¹². Lecz zawsze jest to cel jako punkt dojścia, wymagający pokonania ziemskiej drogi nieprawości, a przy skłonności natury ludzkiej do upadku sama świadomość owej dialektyki powinna wzmacniać człowieka w dążeniu do poznania sprawiedliwości najwyższej.

Ontologia sprawiedliwości Bożej opiera się na wierze. W konsekwencji „ludzie zapożycczyli z prawa wiecznego całą sprawiedliwość i obowiązującą moc prawa doczesnego”¹³. W pojęciu „wiecznego prawa” sprawiedliwość jest „równoważna z powszechnym panowaniem idealnego ładu” lub jest to „powszechny doskonały porządek”¹⁴. Poznawanie sprawiedliwości jest dostępne

⁷ Tamże, s. 36.

⁸ Tamże, s. 39.

⁹ Tamże, s. 41.

¹⁰ Tamże, s. 47.

¹¹ Tamże, s. 54.

¹² Tamże, s. 44.

¹³ Święty Augustyn, *Dialogi filozoficzne. Dialog: O wolnej woli*, tłum. A. Tombala, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1953, s. 90.

¹⁴ Tamże, s. 90.

każdemu umysłowi, chociaż jej „pełnię odczuje się dopiero w tamtym życiu, gdy już nikt nie będzie poddany”¹⁵. Ten typowy dla średniowiecza intuicyjno-mistyczny iluminizm opiera się na przeżyciu „człowieka wewnętrznego”, „człowieka prawego” czy „człowieka sprawiedliwego”, oświeconego aktem łaski. Założenie to harmonizuje jednostkę tak w granicach funkcjonowania jej osobowości, jak w kontaktach z otoczeniem¹⁶. Augustyn przywołuje fragment Ewangelii św. Mateusza: „Kto wytrwa do końca, ten będzie zbawiony” (Mt 10, 22). Apokalipsa sądu ostatecznego staje się argumentem ostatecznego zwycięstwa dobra, a więc sprawiedliwości. Zbiektywizowana „sprawiedliwość Boża” wyznacza kryteria poznania i interpretacji pozostałych – a więc „względnych”, czyli „ziemskich” – jej postaci, i to niezależnie od przyjętego katalogu systematyzacji.

Sprawiedliwość w praktyce

Sprawiedliwość „doczesna” funkcjonuje w płaszczyźnie wartości aksjologicznych, określających – obok innych – fundamentalne cnoty wyznaczające zasady oraz cele postępowania człowieka. Nawiązując do platońsko-cyceońskich poszukiwań, św. Augustyn wyszczególnia cztery „cnoty”: roztropność, męstwo, umiarkowanie i sprawiedliwość. Poszczególne definicje mają sens przy apriorycznym założeniu „miłości chrześcijańskiej”, prowadzącej do ostatecznego połączenia z Bogiem. W innych wypadkach aksjologia ta staje się jedynie „doczesnym” i „względnym” systemem wartości, nieukierunkowanym na przejście ze świata materialnego do duchowego. Chodzi bowiem o podkreślenie, w perspektywie filozofii chrześcijańskiej, wyższych społecznie i mistycznie cech przyjętej aksjologii. Bez tego kryterium „cnoty” społeczne mogą funkcjonować w świecie pogańskim, jak miało to miejsce w starożytnych Atenach czy Rzymie. Chrześcijańskie treści nadają przyjętej aksjologii postać mistyczną, w najdalszych celach zbliżając ją do Boga.

Augustianizm, przedstawiając określoną aksjologię, korzysta z pojęcia chrześcijańskiej miłości, czyniąc z niej „formę cnót”, to znaczy, przyjmując założenie, że cnoty ludzkie są po prostu odmianami miłości. Tak więc roztropność „jest znajomością rzeczy, których należy pragnąć lub unikać”¹⁷.

¹⁵ Święty Augustyn, *O państwie Bożym przeciw poganom ksiąg XXII*, t. I, tłum. W. Kornaś, Warszawa 1977, PAX, ks. IV, s. 257.

¹⁶ Por. Św. Augustyn, *O państwie Bożym*, t. II, ks. XVII, s. 39 i 146.

¹⁷ Święty Augustyn, *Dialogi filozoficzne...*, s. 101.

Męstwo to „stan duszy, w którym lekceważymy wszystkie niepowodzenia i straty w zakresie rzeczy będących w naszej mocy”¹⁸. Umiarkowanie to „skłonność, dzięki której ograniczamy i powściągamy pożądanie rzeczy nie przynoszących zaszczytu”¹⁹. Sprawiedliwość natomiast, w najprostszej definicji, to „oddanie każdemu tego, co mu się należy”²⁰.

Wspomniane cnoty mieszczą się w grupie „dóbr wielkich”, obok których św. Augustyn wymienia „dobra małe” i „pośrednie”, jednak niezależnie od ich klasy wszystkie powinny być komentowane przez „rozum trzymający się prawdy”. Ten natomiast wskazuje, że wspomniane dobra „pochodzą od Istoty, która dała wszystkie dobra, to jest od Boga”²¹. Jedynie pod warunkiem uznania tego założenia poszanowanie wspomnianych cnót gwarantuje harmonijny rozwój człowieka. „I to właśnie szczęśliwe życie, czyli stan duszy zatopionej w najwyższym dobru, jest osobistym i najpierwszym dobrem człowieka”²². Zatem rozpoznane przez św. Augustyna cnoty posiadają wymiar zarówno indywidualistyczny, jak społeczny.

Sprawiedliwość, jako wartość aksjologiczna, nieustannie powinna być napełniana treściami wyprowadzanymi ze sprawiedliwości Bożej. W tym sensie staje się pojęciem dynamicznym, zmieniającym się stosownie do dialektycznych założeń metodologicznych augustianizmu. Będąc więc nastawionym nie tylko na poznanie jednostki ludzkiej, lecz przede wszystkim mając na względzie ukierunkowanie jej działań i doznań, św. Augustyn koncentrował swoją antropologię zarówno na ocenie ontologicznej bytowania człowieka, jak i przede wszystkim na aksjologii wyznaczającej kryteria jego postępowania.

Sprawiedliwość urasta tutaj do rangi jednej z fundamentalnych przesłanek rozumowania i kryterium oceny zachowań jednostki, poszczególnych instytucji oraz państwa i społeczeństwa w całości. Staje się więc kryterium dynamicznym, umożliwiającym ciągłe ujmowanie zmieniającej się praktyki w ramach nieustannie doskonalonych kryteriów treściowych.

W komentarzu augustiańskim katalog tych rudymenarnych wartości eksponuje wprawdzie sprawiedliwość, lecz błędem byłoby dowodzenie przewagi tej cnoty. Komentarz taki pozostaje jedynie rezultatem powiązań sprawiedliwości z rozlicznymi problemami społeczno-politycznymi poruszonymi

¹⁸ Tamże, s. 101.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże, s. 102.

²¹ Tamże, s. 160.

²² Tamże, s. 161.

w dziele św. Augustyna, aczkolwiek wspomniany zestaw cnót traktowany jest z jednakową uwagą i rangą, tak w sensie dystansu do „sprawiedliwości najwyższej”, jak nakazu stosowania wszystkich cnót w jedność. Dynamika sprawiedliwości oznacza dynamikę całego systemu aksjologii, a jej ontologiczny cel upatruje św. Augustyn nie tyle w swoistej filozofii kształtowania moralnej postawy jednostki, ile w procesie ciągłego doskonalenia osobowości człowieka, mającego w perspektywie mistyczne zjednoczenie z Bogiem. Zatem wartość całego katalogu cnót okazuje się w tej perspektywie identyczna, a pogłębianie jednej z nich, np. sprawiedliwości, nie pozostaje bez znaczenia dla pozostałych. Podobnie przedstawia się komentarz dotyczący destrukcji odpowiadającej augustiańskiej wizji *civitas terrena*, gdzie degradacja którejkolwiek z cnót oznacza degradację całej aksjologii formującej osobowość jednostki. Ta potencjalna możliwość zachowań konstruktywnych i destrukcyjnych siłą rzeczy eksponuje dojrzałość założonej dialektyki, oddziałując – w przekonaniu św. Augustyna – na świadomość człowieka, a więc bezpośrednio kształtując racjonalno-mistyczne postawy jednostek i grup.

Społeczne znaczenie sprawiedliwości

Społeczne znaczenie sprawiedliwości sprowadza się do umiejętności harmonijnego kształtowania zachowań zintegrowanych jednostek, zmierzających do urzeczywistniania wspólnych celów. Chodzi o dobro powszechne, a sprawiedliwość znajduje wyraz w konstruktywnym korzystaniu z wolności, pokoju i pracy. Zasadą rozumowania św. Augustyna jest wyznaczenie podstawowych celów zbiorowości, przy założeniu, że składają się one z jednostek uformowanych na podstawie przyjętej aksjologii.

Punktem wyjścia tej odmiany sprawiedliwości jest oczywiście wolność. Stanowi ona wprawdzie osobny problem filozoficzny, lecz nie ulega wątpliwości, że wolność staje się zasadą urzeczywistniania powszechnej sprawiedliwości. Otóż wolność – zarówno w sensie politycznym, jak moralnym – jest płaszczyzną wyjściową, umożliwiającą sensowne traktowanie o pozostałych aspektach sprawiedliwości społecznej. Warto przytoczyć znane zdanie z *De civitate Dei*: „Stąd człowiek prawy, chociażby był niewolnikiem, jest wolny; niegodziwiec zaś, choćby znajdował się na tronie, jest niewolnikiem, i to nie jednego człowieka, lecz – co gorsza – tylu panów, ile ma w sobie wad”²³.

²³ Święty Augustyn, *O państwie Bożym*, t. II, ks. IV.3, s. 322.

A więc jedynie człowiek wolny i moralnie odpowiedzialny za swoją wolność może być sprawiedliwy. Bez tej konstrukcji nie jest możliwe szczęśliwe bytowanie jednostki w społeczności. „Co prawda, jeśli się lepiej zastanowić, tylko człowiek szczęśliwy żyje tak, jak chce, a nikt nie jest szczęśliwy, jeśli nie jest sprawiedliwy”²⁴. Rozumne zatem korzystanie z wolności, poprzez podbudowanie jej treściami bezpośrednio wynikającymi z przyjętego katalogu aksjologicznego, wyznacza podstawowe granice i sens sprawiedliwości społecznej.

Idea pokoju nierozzerwalnie wiąże się ze sprawiedliwością i – podobnie jak pozostałe antynomie filozofii augustiańskiej – w tym idea pokoju i wojny, odpowiada skrajnościom sprawiedliwości i niesprawiedliwości. Pokój ziemski, a więc ludzki, poprzez swoją doczesność opiera się na głębszej perspektywie „pokoju doskonałego”, czyli Boskiego.

W *De civitate Dei* św. Augustyn przedstawił swoją wizję mistycznej perspektywy bosko-ludzkiej harmonii, gdzie stworzenia materialne pragną pokoju jedynie dla ciała, a rozumne kierują się bezpośrednio do Boga. Otóż pokój ciała, odnoszący się do porządku fizjologicznego (*ordinata vita ac salus*), określony jest przez ducha (*ordinata cognitionis actionisque consensus*), warunkując pokój społeczny, rodzinny (*ordinata imperandi oboediendique concordia*) i współżycie ludzkie (*ordinata concordia*), sięga doskonałego pokoju Bożego²⁵.

Hierarchia pokoju odpowiada filozoficznemu porządkowi wszechświata, a w znaczeniu metodologicznym pokój staje się podstawą sprawiedliwości, tak w sensie indywidualnego ukształtowania warunków bytowania jednostki, jak społeczeństwa i państwa. „Dlatego człowiek, który umie przedkładać prawość nad nikczemność, a ład nad nieład, pojmując, że pokój niesprawiedliwych w porównaniu z pokojem sprawiedliwych, nie zasługuje nawet na nazwę pokoju”²⁶. Pokój, podobnie jak sprawiedliwość, zostaje bezpośrednio wyprowadzony z chrześcijańsko pojmowanej miłości, stając się fundamentem harmonijnego rozwoju człowieka, rodziny i społeczeństwa. Są to zatem pojęcia nierozdzielne i warunkujące się poprzez, z jednej strony, wspólną interpretację, jak ostateczne dążenie do zgłębiania doskonałości Bożej.

²⁴ Tamże, t. II, ks. XVI.24, s. 159.

²⁵ Por. A. Eckman, *Dialog św. Augustyna ze światem pogańskim w świetle jego korespondencji*, RW KUL, Lublin 1987, s. 181.

²⁶ Święty Augustyn, *O państwie Bożym*, t. II, ks. XIX.12, s. 414.

Rewolucyjne pojmowanie pracy

Dążenie do sprawiedliwości – tak w sensie indywidualnym, jak społecznym – wyrasta z rewolucyjnej naówczas wczesnochrześcijańskiej ideologii pracy. Otóż św. Augustyn, stojąc na stanowisku powszechności pracy jako nowoczesnej interpretacji sprawiedliwości, zrywa z tradycyjnym rozumieniem pracy niewolniczej i ludzi wolnych. Prace niewolnicze (*opera servilia*) to zajęcia wynikające ze złych intencji, dające wyraz demoralizacji i prowadzące do grzesznej niewoli człowieka. Prace wolne (*opera salutis*) oznaczają szlachetne dążenia, służące dobru indywidualnemu i powszechnemu, ostatecznie zbliżające do Boga.

Wyróżniając trzy postawy życiowe człowieka – pasywną, aktywną i kontemplacyjną – pierwszą z nich, oznaczającą lenistwo, św. Augustyn uważa za niegodną chrześcijanina. Dwie następne, opierające się na pracy, dają wyraz kreacjonizmowi ludzkiemu, prowadzącemu do refleksji nad Bożym dziełem stworzenia świata. Stąd najwyżej Augustyn ceni pracę w rolnictwie, później rzemiośle, budownictwie, handlu i pasterstwie, w drugim niejako rzędzie stawiając zajęcia aktora czy gladiatora jako zagrożone demoralizacją i śmiercią. Fenomen pracy, szczególnie w rolnictwie, ukierunkowuje człowieka nie tylko na zdobywanie środków na życie, lecz intensyfikuje poznawanie świata oraz wzmaga doznania czysto estetyczne, prowadząc do refleksji nad doskonałością dzieła Stwórcy. Powszechność pracy staje się nowym wymiarem idei sprawiedliwości, wspieranym przez wypowiedź św. Pawła: „Kto nie chce pracować, nich nie je” (Tes 3,10). Pracę fizyczną św. Augustyn zaleca również w życiu monastycznym, a w skreślonym ok. 400 roku szkicu *De opere monachorum* potępia zakony wyłącznie kontemplacyjne. Kreatywność pracy ukierunkowuje jednostkę względem siebie, kosmosu i Boga. Tym samym praca wyznacza podstawowe sfery powiązań człowieka – tak w życiu indywidualnym, jak rodzinnym, zawodowym czy państwowym – posiadając również aspekty filozoficzne, kierujące myśl do Boga. W konsekwencji praca nie ogranicza się tylko do kształtowania prostej relacji człowieka i natury, lecz poza doznaniem metafizycznymi wyznacza perspektywy kształtowania sprawiedliwych stosunków społecznych, formując w ten sposób granice pojmowania sprawiedliwości. Idee pokoju i pracy harmonizują porządek społeczny: „Pokój domowy jest ściśle złączony z pokojem, czyli że uporządkowana zgoda co do rozkazywania i posłuchu zmierza do uporządkowanej zgody obywateli”²⁷.

²⁷ Tamże, t. II, ks. XIX.161, s. 422.

Wreszcie przez pracę i pokój idea sprawiedliwości obiektywizuje się w sensie jej przeżywania w najszerszych kręgach społecznych. Na dowód św. Augustyn przywołuje wypowiedź ewangelisty: „Kto przyjmuje proroka, jako proroka, nagrodę proroka otrzyma. Kto przyjmuje sprawiedliwego, jako sprawiedliwego, nagrodę sprawiedliwego otrzyma” (Mt 10,41). Tym samym idea pracy, w jej humanistycznym wymiarze, staje się siłą dynamizującą rozwój jednostki i społeczeństwa, a poczucie jej sprawiedliwego spełnienia pomnaża tylko osiągnięcia moralne i materialne.

Sprawiedliwość w sensie polityczno-prawnym

Sprawiedliwość w sensie polityczno-prawnym leży u źródeł wspólnego porządku, państwo zaś – będąc związkiem ludu (*res populi*) – ustanawia zasady społecznej i władczej organizacji, czego wyrazem jest także prawo. Podstawą takiego ustroju musi być sprawiedliwość (*iustitia*), ponieważ bez niej „związek ludzi” przypomina raczej „barbarzyńską hordę”.

Pełniejszą definicję państwa przytacza św. Augustyn w *De civitate Dei*, twierdząc, że „lud jest wielką rozumną gromadą, zespoloną przez zgodną jedność w umiłowanych przez się sprawach”²⁸. Tak więc sprawiedliwość, jako wartość etyczna, pozostaje w bezpośrednich związkach z innymi cnotami, w zasadniczy sposób kształtując moralny rozwój człowieka i państwa. To ostatnie, będąc zrzeszeniem rozsądnie działających jednostek, urzeczywistniać powinno swoje zadania, finalnie odpowiadające jednostce.

Św. Augustyn zdaje sobie sprawę, że w praktyce bywa inaczej, co oznacza pogwałcenie harmonizującej całość idei sprawiedliwości. Bezwzględny bowiem wymogiem jest fundament sprawiedliwie działającego państwa, przy braku natomiast sprawiedliwości przekształca się ono w „zbójecką bandę”. Rola zatem rządzących sprowadza się do swoistej służby publicznej, i jeśli spełniają ten wymóg, spodziewać się mogą posłuszeństwa i szacunku poddanych. Nie zawsze tak bywa, ponieważ zdegradowana w swoje przeciwieństwo sprawiedliwość eksponuje żądzę władzy i majątku, prowadząc do zwycięstwa *civitas terrena*.

Poddanym przysługuje „prawo oporu”, najlepiej w formie biernej, chociaż jeśli dopuszczono się naruszenia „praw Bożych”, chrześcijanie mogą przejść do oporu czynnego. Zdarzenia takie bywają następstwem poważnego po-

²⁸ Tamże, t. II, ks. XIX.25.2, s. 434.

gwałcenia sprawiedliwości ludzkiej i boskiej, a opór zmierza do przywrócenia naturalnej i harmonijnej organizacji społecznej, odpowiadającej moralnemu poczuciu sprawiedliwości.

Boska i ludzka sprawiedliwość wyznacza dwa podstawowe cele państwa, sprowadzające się do utrzymania pokoju i porządku. Porządek oznacza gwarancje wewnętrznego, harmonijnego rozwoju człowieka, niemożliwego do osiągnięcia bez silnych podstaw pokojowego państwa. Porządek jest również sprawiedliwością, i w tym znaczeniu odpowiadać powinien racjonalnym oraz emocjonalnym odczuciom człowieka. Wówczas przestrzeganie jego zasad będzie konstruktywne zarówno dla jednostki, jak społeczeństwa. Tak pomyślany porządek okazuje się pokojem, a ten daje wyraz sprawiedliwości w organizacji zarówno jednostki, jak państwa i społeczności międzynarodowej. Idea „spokoju porządku” (*tranquillitas ordinis*), nader rozlegle wyłożona na kartach *De civitate Dei*, sprowadza się do uzasadnienia konieczności ustanowienia racjonalnych wzorców, odpowiadających Boskiemu posłannictwu człowieka, w tym sensie dając wyraz sprawiedliwości ludzkiej.

Państwo i Kościół

Pokój i sprawiedliwość wewnętrzna określają reguły współdziałania państwa i Kościoła. W tej mierze św. Augustyn przeszedł wyraźną ewolucję. W pierwszym okresie – mniej więcej do 400 roku – dość konsekwentnie opowiadał się za rozdziałem Kościoła od państwa. O ile państwo ocenia czysto zewnętrzne zachowania jednostki i społeczeństwa, o tyle Kościół skoncentrowany jest na życiu wewnętrznym, duchowym, na sprawach sumienia i interpretacji zasad moralnych. Nie ma zatem jakiegoś generalnego przeciwstawienia dążeń obu tych instytucji.

Konieczność ich rozdziału wspiera augustiańskie przekonanie o „ziemskiej” misji państwa i „niebiańskiej” Kościoła, aczkolwiek sama różnica zadań wydaje się pozorna. W praktyce poszukiwać należy rozwiązań „sprawiedliwych”, wskazujących mianowicie na ciągłe i nader głębokie uzupełnianie się celów tych instytucji.

Otóż Kościół nakazuje obywatelowi lojalność, rzetelność w spełnianiu powinności, także na rzecz państwa. Etyka chrześcijańska wydaje się użyteczna w codziennym funkcjonowaniu państwa, głównie poprzez wyeksponowanie wartości moralnych, znajdujących w istocie odbicie w prawie. Rozsądek – a więc i sprawiedliwość – władców sprowadzać się powinny do poszanowania

autonomii i niezależności Kościoła, dzięki czemu społeczeństwo rozwija się w pokoju, sprzyjającym zarówno państwu, jak „pielgrzymowaniu” Kościoła.

Ewolucja poglądów św. Augustyna, datująca się od początków V wieku, oznaczała jednak wyraźny regres. Otóż dopuszcza on możliwość użycia siły państwa do tłumienia herezji, w szczególności na tle walki z donatystami, uciekającymi się do przemocy wobec Kościoła. Wizja ta zaburza augustiańską filozofię pokoju i sprawiedliwości, traktowaną dotychczas w kategoriach myślenia czysto logicznego w formułowanych zaleceniach. Logika ta w szczególności dotyczy założeń aksjologicznych, przy oczywistej treści wyprowadzanych zaleceń. Tak zwany „augustianizm polityczny” wydaje się tym samym mniej przekonujący i konstruktywny niż czysto filozoficzny.

Sprawiedliwość polityczna

Sprawiedliwość polityczna zakłada gwarancje harmoniczności dążeń jednostki i zbiorowości reprezentowanej przez państwo. W ślad za tym chrześcijańskie treści prawa sprzyjać powinny osiągnięciu założonego celu. Z tego względu – pod wpływem Cyserona – św. Augustyn traktuje samą formę jako drugorzędną, ponieważ fundamentalną okazuje się aksjologia. Harmonizująca funkcja państwa zaznacza się w niesieniu widocznych „pożytków”. „A cóż powiem z kolei o pożytku? Bo zgodnie z przytoczonym określeniem, ludem zwie się gromada zespolona też przez pożytek wynikający ze wspólnego bytowania (...). Gdzie nie ma sprawiedliwości, nie ma również i ludu, którego rzecz można by nazwać państwem”²⁹.

Poczucie korzyści, będące następstwem wspólnego i rozsądnego bytowania ludzi, w widoczny sposób harmonizuje ich zachowanie, jednak pod warunkiem ustanowienia prawa odzwierciedlającego hierarchiczność wartości wyprowadzonych z nakazów Boskich, a w dalszej kolejności ludzkich. „Tam zatem, gdzie nie ma tej sprawiedliwości, zgodnie z którą jedyny i najwyższy Bóg stosownie do swojej łaski rozkazuje posłusznemu państwu, by nikomu prócz Niego nie składało ofiar, przez którą we wszystkich należących do tego państwa i okazujących Bogu posłuch ludziach również dusza rozkazuje ciało, i w zgodzie z ustanowionym porządkiem rządzi wadami, tak iż zarówno sprawiedliwa jednostka, jak i gromada czy lud sprawiedliwych jednostek żyje z wiary”³⁰.

²⁹ Tamże, t. II, ks. XIX. 21.2, s. 428.

³⁰ Tamże, t. II, ks. XIX. 235, s. 434.

Połączona harmonią zbiorowość, uformowana w organizacji krzewiącej chrześcijańskie wartości, składające się na treści doczesnej sprawiedliwości, osiągnąć może cele odpowiadające dążeniom jednostkowym i zbiorowym.

Sprawiedliwość urzeczywistniana przez państwo spełniać musi warunek podstawowy. Mianowicie zorganizowana zbiorowość powinna być „rzeczą ludu”. Odpowiada to augustiańskiemu przekonaniu o sensowności uznania przez wszystkich katalogu wspólnych wartości. Ta właśnie świadomość, kształtująca racjonalne postępowanie ludzkie, określa główne cele i zadania państwa jako wspólnoty gwarantującej poszanowanie interesów jednostki. Świadomość tego założenia składa się na treść pojęcia sprawiedliwości, znajdującego wyraz w prawie. Sprawiedliwość, będąc „rzeczą ludu”, logicznie odpowiada pojęciu „dobra ogólnego” i w tym sensie okazuje się wartością konstruktywną. Dzięki temu jednostka staje się autentyczną częścią zbiorowości, integrującej się na zasadzie racjonalnego przeżywania treści „dobra powszechnego”.

Augustiańska dialektyka umożliwia przedstawienie tych procesów oczywiście w proporcji odwrotnej, gdzie wszelka niesprawiedliwość prowadzi do destrukcji i rozpadu. Stosownie do tego św. Augustyn wyróżnia dwa rodzaje „władztwa”: opiekuńcze i despotyczne. To pierwsze urzeczywistnia chrześcijańsko pojętą aksjologię i tak definiowaną sprawiedliwość, podczas gdy drugie zaprzecza temu. Stąd i augustiańska konstrukcja prawa – wyszczególniając odwieczne prawo Boże (*lex aeterna*, *lex Dei*, *lex Divina*), prawo natury (*lex naturalis*) i prawo doczesne (*lex temporalis*) – staje się filozoficzną gwarancją pełniej uświadamiającą człowiekowi drogi humanistycznego rozwoju.

Podsumowanie

W konkluzjach rozważań nad augustiańską filozofią sprawiedliwości należałoby podnieść kilka spraw.

a) Sprawiedliwość w sensie pojmowania jej treści i funkcji posiada immanentne cechy dialektyczne, będące gwarancją jej dynamicznego rozwoju i pogłębiania. Znajduje to, z jednej strony, wyraz w powiązaniu sprawiedliwości z pozostałymi fundamentalnymi ideami filozofii augustiańskiej, np. teorią pokoju, chrześcijańsko pojętą miłością czy aksjologią funkcjonowania państwa, jednostki i Kościoła. Z drugiej, idea sprawiedliwości, będąc wprawdzie jedną z podstawowych przesłanek myślenia aksjologicznego, sama podlega rozwojowi, nieustannie kreując nowe wartości i treści, definiowane stosownie

do stopnia rozwoju człowieka i społeczeństwa. Dialektyka ta opiera się na przeciwstawieniu wartości skrajnych, np. miłości i nienawiści, dając tym samym podstawę formowania teoretycznych konstrukcji w konfrontacji z ich odwrotnością jako destrukcji i degradacji. Samo jednak zastosowanie metodologii dialektycznej – na tle dotychczasowych szkół starożytności – umożliwia zarówno w zakresie teorii państwa, jak wybranych problemów, np. sprawiedliwości, osiąganie korzystnych rezultatów. Pozwala przede wszystkim traktować badane zjawisko w jego dynamice, w dążeniu do pogłębiania treści składających się na filozoficzne czy społeczne funkcjonowanie, co w pełni odnieść można do idei sprawiedliwości.

b) Augustiańska metodologia oparta na fundamencie wartości transcendentnych, doskonale łączy się z dialektyczną interpretacją pojęć mających zastosowanie względem „doczesności”. Platońska transcendencja zestawia czynniki doskonałe i niezmiennie z pozostającymi w ruchu i zmienności wartościami niższymi. Na tej zasadzie św. Augustyn wyróżnia sprawiedliwość bezwzględną i względną, doskonałą i niedoskonałą, wreszcie sprawiedliwość Boską i ludzką. Ten skrajny i charakterystyczny dla średniowiecza idealizm odrywa i stawia poza zakresem ludzkiego poznania zjawiska Boskie, wpływając na doskonalenie pojęć poznawanych i stosowanych w praktyce, a sprawiedliwość jest tego przykładem. Tym samym metodologia augustiańska prowadziła do zobiektywizowania problemu osiągania przez człowieka coraz wyższych stadiów rozwoju, traktowanego w kategoriach „doczesności”, lecz doniosłego dla poszukiwania treści bardziej humanistycznie dojrzałych.

c) Nie ulega wątpliwości, że tymi drogami augustianizm wyznaczał nowe kierunki, tak w zakresie teorii państwa i prawa, jak filozofii sprawiedliwości. Mimo średniowiecznego mistycyzmu, metodologia św. Augustyna pozwalała na ujmowanie treści sprawiedliwości w rozwoju i konfrontacji, przy generalnym odniesieniu do wartości najwyższych. Poznanie rozumowe nie jest procesem biernym, wręcz odwrotnie – spełnia znaczącą rolę kreatywną, znajdującą wyraz w konieczności formowania wartości będących rezultatem dokonywanych interpretacji, przy zachowaniu rygorów metodologicznych. Rozum powinien wyznaczać treści składające się na aktualną postać pojmowania sprawiedliwości ludzkiej, i to niezależnie od jej kształtu aksjologicznego czy społecznego. Dzięki tej konstrukcji, zakładającej jedynie niezmienność sprawiedliwości Bożej, pozostałe jej definicje ulegać powinny zmianom odpowiadającym rozwojowi człowieka. Doniosłość metodologii augustiańskiej tym samym sprowadza się do inspirowania zmian w sferze praktycznej, a więc

„doczesnego” stosowania wzorców sprawiedliwości, od aksjologii poczynając, a na państwie i prawie kończąc.

Augustiańska metodologia filozofii sprawiedliwości poprzez swoją dynamikę w dalszym ciągu wywiera niekwestionowany wpływ na czysto teoretyczny, a także społeczny i ekonomiczny, rozwój filozofii państwa i prawa oraz ogólnie pojętą filozofię człowieka.

Literatura

- Eckman A., *Dialog św. Augustyna ze światem pogańskim w świetle jego korespondencji*, RW KUL, Lublin 1987.
- Kowalczyk S., *Człowiek i Bóg w nauce św. Augustyna*, ODiSS, Warszawa 1987.
- Święty Augustyn, *Dialogi filozoficzne. Dialog: O wolnej woli*, tłum. A. Tombała, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1953.
- Święty Augustyn, *Doskonała sprawiedliwość człowieka*, tłum. W. Eborowicz, Pelplin 1982.
- Święty Augustyn, *O państwie Bożym przeciw poganom ksiąg XXII*, t. I i II, tłum. W. Kornatowski, PAX, Warszawa 1977.

Miron Kłusak*

EUROPA WOBEC DYNAMIKI GEOPOLITYCZNYCH UWARUNKOWAŃ

Streszczenie

Konieczność współpracy i współistnienia orientuje Europę na kontynuowanie rozwoju w oparciu o wybór wolności, jako wartości fundamentalnej. Strategia rozwoju Wspólnoty mieścić się będzie między federacją a konfederacją i będzie wypadkową kompromisów osiągniętych na drodze rozwoju. Problemem jest nieustający deficyt nowych idei, a wiadomo, że najważniejszy dla przyszłości Europy będzie jej kształt ustrojowy. Konieczne jest osiągnięcie zdolności reagowania na wyzwania, zagrożenia i nierównowagę, na sprzeczności i konflikty oraz budowanie warunków dla rozwoju.

Słowa kluczowe: demokracja, rozwój, konflikty, polityka, geopolityka.

Synopsis

Europe according to geopolitical dynamics conditioning

The necessity of cooperation and cohabitation is focusing Europe towards continuation of development on the basis of choice of freedom as fundamental value. The strategy of development of the Union will take place between federation and confederation and will be the medium of compromises obtained in the road of development. The problem is a continuous deficit of new ideas and it is known that the best for Europe future will be its political shape. It is necessary to obtain abilities of reaction to challenges, threats and lack of balance according to contradictions and conflicts as well as building conditions for development.

Keywords: democracy, development, conflicts, politics, geopolitics.

* Dr hab., prof. EUH-E, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.

Wstęp

Brexit, kryzys strefy euro, kryzys migracyjny, zachwianie równowagi między wschodem i zachodem Europy oraz między północą i południem, kryzys demograficzny, terroryzm, degradacja środowiska i zmiany klimatyczne, narastające zagrożenie bezpieczeństwa ze wschodu, to tylko niektóre z ważniejszych zagrożeń, wobec których stoi Europa. Coraz wyraźniej widać, jak ogromne znaczenie ma terytorium stabilne, dobrze zorganizowane i zorientowane na rozwój. Wymóg rozwoju skazuje Europę na integrację wokół tradycyjnych i sprawdzonych wartości, ponieważ pojedyncze państwa nie są w stanie nadążyć za dynamiką globalizacji i nie mają zdolności reagowania na zagrożenia przekraczające skalę lokalną czy regionalną. Równocześnie kreatywność i orientacja na nowoczesność w zakresie technologii i organizacji powodują konieczność poszukiwania nowych idei i nowych form aktywności w obszarze polityki.

Aymeric Chauprade i François Thual w swoim *Dictionnaire de géopolitique* sygnalizują nowe pomysły w obszarze geopolityki¹. Zwracają uwagę na rosnące znaczenie jakości, siły i dynamiki terytorium, które jest gwarancją suwerenności i tożsamości. Geopolityka i geostrategia pozwalają rozeznawać ten ciągle przyspieszający proces, którego natura jest konkurencyjna, wymagająca zdolności do ryzyka, zwykle na krawędzi konfliktu. Państwo jest warsztatem, który służy społeczeństwu do załatwiania spraw wynikających z racji egzystencjalnych i z racji stanu. Musi być wiarygodne i godne zaufania. Ludzie muszą rozumieć uwarunkowania ustrojowe, wymogi praworządności i konieczność respektu dla wartości. Europa ciągle musi ewoluować między federacją a konfederacją, co wynika z konieczności przetrwania, a to wymaga dostosowania się do wymogów czasu, miejsca i okoliczności. Różnorodność kulturowa, etniczna i językowa jest walorem sprzyjającym dynamice rozwoju. Fundamentem jest nadal rodzina i naród, mimo postępujących w tym względzie turbulencji w poglądach. Europa może budować własną tożsamość i suwerenność w oparciu o respekt dla podstawowej wartości, którą jest wolność i wynikający z jej wyboru porządek. Wokół narasta dynamika konfliktów i największe zagrożenie, którym jest chaos. Zmusza to Europę do pilnowania własnych granic, dążąc do równoważenia dynamiki rozwoju, budowania zdolności reagowania na zagrożenia i współpracy z geopolitycznym otoczeniem. Rośnie stopień trudności z powodu różnorodności i sprzeczności interesów

¹ A. Chauprade, F. Thual, *Dictionnaire de géopolitique*, Ellipses, Paryż 1999, s. 568.

wewnątrz Wspólnoty oraz nastrojów nacjonalistycznych i ksenofobicznych. Równocześnie narastają napięcia między głównymi graczami na geopolitycznej scenie oraz aktywizacja nowych ognisk konfliktów. Proste administrowanie opiekuńczą oazą dobrobytu przestaje być możliwe. Wymóg konkurencji i zdolność do ryzyka staje się wymogiem nie do uniknięcia, a jest to coraz trudniejsze w warunkach trwałego deficytu nowych idei.

Dynamika zjawisk i procesów dotyczących Europy wymaga myślenia systemowego i stosowania metod systemowych w podejściu do tematu i podejmowania prób diagnozowania tego, co zwykle wymyka się dotychczasowym doświadczeniom. Doświadczenie pozwala na uczenie się na popełnionych błędach, natomiast nie umożliwia przewidywania błędów, które się popełni. Wszelkie przewidywanie jest trudne i ryzykowne, zwłaszcza kiedy dotyczy przyszłości.

Dynamika zmian powoduje, że zawodzi doświadczenie, a wygrywa zdolność czytania i porządkowania wydarzeń w sekwencjach, w jakich się zdarzają, a zawodzi prawo, instytucje i procedury. Racjonalna teoria polityki, budując obraz polityki, musi uwzględniać istotę jej racjonalności bez różnego rodzaju zawirowań, które zdarzają się w praktyce. Polityczny realizm uwzględnia, oprócz elementów teoretycznych, elementy normatywne. Rzeczywistość polityczna jest zwykle pełna przypadkowości i systemowych irracjonalności; wszystko to wpływa na obraz i dynamikę polityki. Realizm polityczny przedstawia teoretyczny obraz racjonalnej polityki, sytuując go powyżej możliwego poziomu wiedzy potocznej, minimalizując ryzyko i maksymalizując korzyści. Istotą polityki pozostaje idea interesu; jest niezależna od okoliczności, czasu i miejsca.

Zdaniem Maxa Webera: „Działania ludzkie są bezpośrednio zdominowane przez interesy (materialne i idealne), a nie przez idee”².

W krótkim artykule nie jest możliwe wyczerpujące odniesienie się do tematu zawartego w tytule. Celem autora jest zwrócenie uwagi na narastającą dynamikę napięć i konfliktów oraz pokazanie, na ile geopolityka jest w stanie sprzyjać rozeznawaniu i diagnozowaniu politycznych zjawisk i procesów, w warunkach narastającej dynamiki wyzwań i zagrożeń.

Zasobów będzie coraz mniej, postępować będzie degradacja środowiska i zagrożenie zmianami klimatycznymi, a rosnać będzie nacisk na uprawnienia i przywileje, co będzie gwarancją konfliktów. Wymóg utrzymywania równo-

² H.J. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Difin, Warszawa 2010, s. 23.

wagi między zasobami i uprawnieniami niezbędny dla dynamiki rozwoju będzie coraz trudniejszy do utrzymania.

Zdaniem profesora Ulricha Becka „nadchodzi epoka, w której wszystkiego będzie coraz mniej”³.

Kryzys i zagrożenie chaosem

Finansista George Soros (1930) usiłuje przekonać świat, że Europa winna bezwarunkowo pospieszyć na pomoc Afryce w sprawie biedy i konfliktów oraz Bliskiemu Wschodowi w sprawie konfliktów etnicznych i wojen. Jeśli to nie zostanie zrobione, to Europa nie obroni się przed inwazją uchodźców⁴. Bogate kraje Bliskiego Wschodu nie przyjmą ludzi z biedy i ludzi nieprzydatnych, ponieważ dokładnie wiedzą, że jest to gwarancją konfliktów i chaosu. Wszelkie nawoływania, że jest to konieczne z powodów humanitarnych Europejczycy odbijają argumentem, że nie wolno się mieszać w ich wewnętrzne sprawy, i że tylko oni sami mogą o tym decydować. Bronią się racjami terytorialnymi, że tylko oni mogą suwerennie decydować, kto na ich teren może wjechać, a kto nie. Za tych ludzi z obszarów biedy i wojen dałoby się zapłacić, ale nie jest możliwe poniesienie odpowiedzialności za ich los i ich problemy. Amerykanie mogliby ozłocić Meksyk, bo ich na to stać, ale tego nie zrobią i budują mur, co wszystkim wydaje się bez sensu, ale sens tego problemu trudno oceniać na gruncie poprawności i racji godnościowych. Jego prawdziwą wagę widać dopiero przy bezpośrednim zderzeniu się z prawdziwymi problemami.

Europie coraz trudniej będzie mierzyć się z demograficzną dynamiką milionów muzułmanów korzystających ze stabilności i dobrobytu otwartej na uchodźców Europy. Ludzi nieintegrujących się, skoro mogą żyć na swoich warunkach, ale na koszt i odpowiedzialność Europejczyków. Czy można było wymyślić warunki aż tak komfortowe? Europa staje się zakładnikiem własnej nieodpowiedzialności i niepoczytalności. Stabilność i dobrobyt Europy budo-

³ Wywiad z Ulrichem Beckiem, „Gazeta Wyborcza” z 27–28.11.2004, s. 23. U. Beck (1944) ur. w Stolp (dzisiaj Słupsk), socjolog, szef Instytutu Socjologii Na Uniwersytecie w Monachium, wykładowca w London School of Economics and Political Science. Zajmuje się zmianami współczesnego społeczeństwa, nowymi stosunkami pracy, integracją europejską i kosmopolityzmem. Sławę przyniosła mu wydana w roku 1996 książka *Risikogesellschaft (Społeczeństwo ryzyka)*, wyd. polskie 2002. W roku 2004 ukazała się jego *Der Kosmopolitische Blick*.

⁴ G. Soros, *Kryzys w Europie. Siedem kroków, czyli jak ratować Unię*, „Gazeta Wyborcza”. Magazyn Świąteczny z 23–24.12. 2016, s. 20.

wały pokolenia. Koszty były ogromne, największe w XX wieku, i nagle okazuje się, że można to wystawić na polityczne targowisko. Na kontynencie euro-azjatyckim Europa jest jego niewielką częścią i – jako region o wyraźnej geopolitycznej tożsamości – musi postawić na rozwój i przetrwanie, a do tego potrzebna jest silna gospodarka oraz stabilna polityka. Ma na swoim terytorium ponad 30 mln muzułmanów, co przy gwałtownej radykalizacji świata islamu i demograficznej dynamice powoduje narastające sprzeczności między niewiernymi tubylcami a muzułmańskimi przybyszami.

Nie wiadomo dokładnie, czy kultura Zachodu osiągnęła kulminację i jest w sferze schyłkowej, co pokazuje kryzys kapitalizmu, czy też jest to tylko przejściowy kryzys systemu organizacji społeczeństwa. Społeczeństwa Zachodu w oparciu o to, co osiągnęły mogą kontynuować osiągnięty model rozwoju, mając świadomość, że nie ma alternatywnej wartości dla podstaw egzystencji niż wolność i wynikający z jej wyboru porządek. W oparciu o to, co zostało osiągnięte, konieczna jest kontynuacja i poszukiwanie ciągle nowych idei i nowych pomysłów. Nie wiadomo, jakie się pojawią nowe technologie, które pozwolą na nowy cywilizacyjny skok. Społeczeństwa muszą być na to gotowe, budując na swoich terytoriach porządek, dający szansę na rozwój i przetrwanie. Kluczowa jest coraz bardziej zdolność do dbania o swoje terytorium, jego jakość i budowanie warunków dla stabilności i rozwoju. Terytorialność warunkuje obywatelskość. Wolnościowy i rynkowy porządek uczy ludzi inicjatywy i odpowiedzialności, kształtuje klasę średnią i polityczne przywództwo zorientowane nie na przywileje, a na służbę dla dobra wspólnego. Rolą politycznego przywództwa jest pilnowanie warunków dla wolności, czyli dla konkurencji, możliwości wyboru i stanowienia porządku temu sprzyjającego. Odchodzenia od modelu dynamicznego i konkurencyjnego na rzecz administrowania opiekuńczą oazą dobrobytu powoduje postępującą degradację i usidlenie w różnego rodzaju zależnościach definiowane z poziomu ideologii i racji partykularnych. Gwałtowne upolitycznianie systemu skutkuje entropią i postępującą degradacją, co sprzyja zakażeniu najgroźniejszym wirusem, jakim jest chaos.

Chaos narasta. Konieczne są regulacje struktur i instytucji, żeby to, co jest, nie pogrążyło się w nieprzewidywalnym dramacie, którego symptomy są coraz bardziej wyraźne. Rosnące nierówności, nierównowaga, napięcia tworzą atmosferę konfliktu coraz bardziej napiętą. Właściwością tego rodzaju sytuacji jest nieprzewidywalność eksplozji, która może nastąpić z błahego, bądź przypadkowego powodu, wyzwalając efekt domina z konsekwencjami nie do opanowania.

Stanisław Lem: „Im wyższa cywilizacja, tym większe jej tendencje do autodestrukcji”⁵.

Bieda, nierówności, wykluczenia, niesprawiedliwość nie poddają się prostym diagnozom i kategorycznym ocenom. Wszystko jest dynamiczne i jest w nieustannym ruchu, jest z natury wieloprzyczynowe. Właściwie to sensowne wydaje się poszukiwanie jakiegoś sposobu myślenia umożliwiającego nadążanie za zachodzącymi zmianami, których natura wymyka się możliwości diagnozy i ocen, bo nie znajdują do tego zastosowania posiadane doświadczenia. Nie wiadomo dokładnie, jakie stawiać pytania, bo przede wszystkim należałoby rozeznawać naturę i uwarunkowania tego wszystkiego, co dzieje się i co ciągle przyspiesza i wykazuje coraz większą podatność na nierównowagę, destabilizację i chaos. W takiej sytuacji gwałtownie rośnie znaczenie politycznego przywództwa ludzi doświadczonych, zdolnych do ponoszenia odpowiedzialności za diagnozę, decyzje i działania. W warunkach rosnących nacisków równościowych i godnościowych i uwikłania w skomplikowany system różnego rodzaju poprawności, wyprowadzenie na prostą społeczności w skali narodowej i transnarodowej, w tak ważnej dla nas skali europejskiej – jest zadaniem równocześnie niemożliwym, ale i koniecznym, bo alternatywą jest chaos. Reagowanie jest koniecznością, bo unikać należy konfliktów i napięć, ponieważ w warunkach konfliktu nawet przypadkowe powody mogą spowodować eksplozję konfrontacji i sytuację nieprzewidywalną, a to jest prosta droga do katastrofy⁶.

Chaos sprzyja oszustom i uzurpatorom. Zwykle dyktator łączy obie te właściwości.

Państwo zepchnięte w kierunku kolektywizmu staje się kołchozem zarządzanym przez mafię. W dalszym ciągu może być demokracją, bo będzie prymitywną dyktaturą większości⁷.

Kryzys i zagrożenie stagnacją wymaga budowania potencjału w oparciu o konkurencyjność i kreatywność z respektem dla kultury ryzyka. Jeśli celem jest stabilność i dobrobyt, to jest to właściwy kierunek. Dorobkiem cywilizacyjnym społeczeństw europejskich jest państwo narodowe i nie należy z tego rezygnować w imię racji uzasadnianych strategiami globalnymi. Dotyczący także Europy kryzys pokazuje, że w przypadku dekompozycji struktur unij-

⁵ S. Lem, *Wywiad z Romanem Warszawskim*, „Głos Wybrzeża” z 18–20.10.1996, przedruk „Polityka” z 9.11.1996.

⁶ M. Kłusak, *Europa 2018 wobec wyzwań i zagrożeń*, Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 42.

⁷ Tamże, s. 213.

nych czy strefy euro nadal podmiotem najbardziej znaczącym w europejskich strukturach będzie państwo narodowe, jako jedyny podmiot zdolny do realizowania strategii suwerennych. Status państwa narodowego w ramach Wspólnoty cały czas podlega ewolucji, i tak powinno być; winno być gotowe na wszelkie możliwe niespodzianki. Budując Europę na poziomie pozwalającym na politykę aktywną, należy wykorzystywać narody, jako najważniejsze części elementarne tej struktury. Synergia różnych potencjałów, w oparciu o wspólne poczucie tożsamości, pozwoli budować potencjał, którego właściwością będzie dynamika, różnorodność, zdolność do zmian i reagowania na nierównowagę, konflikt i chaos. Proces ten będzie wymuszał weryfikację, rekrutację elit w strukturach przywódczych, w oparciu o doświadczenie, odpowiedzialność i kompetencje. W przypadku Europy, szczególnie państwa słabe będą musiały orientować się na budowanie potencjału, żeby nie pozwolić się spychać na peryferia Wspólnoty, ponieważ w okresach zagrożeń i kryzysów silniejsi będą spychać swoje problemy czy konsekwencje swoich błędów, w kierunku słabszych, którzy nie będą w stanie przed tym się obronić.

Demokracja musi pilnować równowagi, żeby nie dopuścić do konfrontacji, reagować na konflikty, chronić system przed chaosem. Musi dbać o swój dorobek, którym jest społeczeństwo obywatelskie i państwo prawa. Chaos jest zagrożeniem totalnym. Jest nieprzewidywalny, prowadzi do katastrofy. Do polityki aplikują coraz częściej ludzie bez doświadczenia i kompetencji, a ich walorem decydującym jest brak skrupułów. Polityk bez kompetencji nie ma zdolności ponoszenia odpowiedzialności, a polityka to jest pilnowanie dobra wspólnego i zarządzanie ogromnym majątkiem, który należy do obywateli. Jest to ogrom obowiązków i odpowiedzialności. Oprócz kompetencji i doświadczenia, polityk musi mieć moralny kompas, który chronić go będzie przed wykołajeniem w dynamice polityki, której osią są interesy. Wszelkie nierównowagi grożą użyciem siły i nadrzędnością interesu nad wszelkimi innymi racjami.

Liberalizm może sam się pokonać i polec pod ciężarem przywilejów i entropii, bądź może być pokonany z zewnątrz siłą. Państwo zawsze będzie podatne na polityczny lobbing, jak pokazują wszelkie teorie, objaśniając po drodze, że osią wszelkich politycznych teorii jest interes, a w polityce zawsze chodzi o przewagę, a potem może o jakieś dobro, z preferencją dla dobra partykularnego.

Manipulacje przy pomocy słowa, ideologii i religii dla osiągnięcia przewagi i partykularnych korzyści, dawniej sytuowane w obszarze polityki, obecnie wsparte przez naukę, nazywają się socjotechniką i marketingiem politycznym.

Jeśli marketingiem politycznym posługują się struktury zorganizowane, takie jak partie, to obywatel nie ma szans, tak jak zwykle każda jednostka w zetknięciu ze strukturą zorganizowaną.

Nie wiadomo dokładnie, czy jest możliwe zbudowanie świata lepszego, bardziej funkcjonalnego i bardziej sprawiedliwego. Należy próbować, nawet jeśli się okaże, że ten świat będzie tylko inny, bo ludzie też będą tylko inni. Zmian nie można dokonywać gwałtownie, radykalnie, bo człowiek nie może się zmienić gwałtownie i radykalnie. Należy również mieć szacunek dla dorobku pokoleń, nawet jeśli w jakimś momencie miały miejsce pomyłki i zaniechania. Europa ze swoją starą kulturą i dorobkiem nie może pozwolić sobie na ryglowanie się wizjonerom i oszustom przy pomocy różnego rodzaju poprawności, siania zamętu i chaosu oraz oferowania sprawiedliwości i nadziei opakowanych we wzniosłą frazeologię.

Między bogactwem i biedą musi być budowana jasność w sprawie odpowiedzialności

Racjonalny wydaje się pogląd, że z powodów rudymenarnych społeczeństwa Północy winny dbać o rozwój i stabilność na swoich terytoriach, organizując się we wspólnoty otwarte na podobnie zdolne społeczeństwa, pilnując swoich granic i pokazując światu, w jakim kierunku należy podążać i co robić, żeby rozwijać się, unikając chaosu i konfliktów.

Osobnym problemem jest władza superkorporacji, mająca negatywny wpływ na gospodarkę, więcej wysysa z gospodarki niż daje, wpędza ludzi w zadłużenia. Kapitał nie szuka najbardziej produktywnych inwestycji, ale najwyżej oprocentowanych długów. Pasożytujący na gospodarkach państw moloch finansowy zatruwa gospodarkę, budując potęgę kapitału finansowego kosztem wszystkich innych kapitałów – ludzkich, ekonomicznych, politycznych, demograficznych i społecznych. Coraz bardziej upowszechnia się przekonanie, że należy ukrócić możliwości spekulacyjne kapitalizmu kasynowego i jest to możliwe.

O reagowaniu na chaos nie da się pisać w tonie kategorycznym, bo nie są zdefiniowane żadne strategie, a życie wymaga reagowania, bo brak reakcji oznacza zgodę na zagrożenia chaosem i wynikające z tego konsekwencje. Europa 2018/2019 to obszar stagnacji i niepewności, zagrożony chaosem i dekompozycją z powodu narastających napięć i zagrożeń z różnych stron i z różnych poziomów. Nie można liczyć na reakcje masowe, bo są one zwykle emocjonalne; masy są nieprzewidywalne; elity muszą się wykazać zdolnością

reagowania na to, co się zdarza, bo wszystko gwałtownie przyspiesza i wymyka się dotychczasowym doświadczeniom, a nie można liczyć na pokonanie dotkliwego deficytu nowych idei.

Różnorodność opcji na drodze wyboru modelu rozwoju

Nowoczesność od dawna kojarzy się z ruchliwością w przestrzeniach geograficznych i strukturach społecznych. Odkąd wybuchają nowoczesne rewolucje, stają się przedmiotem negocjacji. Bez umowy nie są możliwe ani kapitalizm, ani demokracja. Na tej drodze przesuwane są do przodu i zasoby i uprawnienia. A kapitalizm to system, w którym jednostki koordynują swoją aktywność za pośrednictwem rynku, dla osiągnięcia kumulacji i wzrostu gospodarczego. W kapitalizmie chodzi o coraz więcej dla możliwie dużej większości, dzięki prywatnej inicjatywie, za pośrednictwem rynku. Immanuel Kant związek wolności ze sprawiedliwością nazywał społeczeństwem obywatelskim⁸. Bardzo dużo zwala się na kapitalizm, całą niesprawiedliwość i całe morze ludzkich krzywd z powodu wyzysku, a bardzo niewiele mówi się o wynaturzeniach systemu z winy ludzi, z winy obywateli i ich przyzwolenia, niereagowania, błędnych wyborów, oportunistów, cynizmu i braku skrupułów elit.

Ciągle nie udaje się unikać warunków dla konfliktów. Nierówności, przywileje i władza ciągle generują sprzeczności interesów. W warunkach konfliktu optymalną szansą na zmianę jest dojrzałe i kompetentne przywództwo. Przywództwo służy budowaniu warunków do rozwoju i wzrostu, a za tym idą prawa obywatelskie. Poprzez grę wzajemnych oddziaływań demokracji i przywództwa, społeczeństwa obywatelskie pozostają otwarte. Struktura ustrojowa winna odpowiadać historii i kulturze danego narodu, uwzględniając jego specyficzne właściwości⁹. Ludzie muszą widzieć i rozumieć sens granic, sens wyraźnego określania odpowiedzialności obywateli wobec siebie nawzajem i wobec państwa, czy wobec Wspólnoty oraz wyraźnego postawienia sprawy odpowiedzialności państwa. Musi być wyraźnie wiadomo, co państwu wolno, a co nie, bo władza dysponuje ogromnymi zasobami, które otrzymuje od społeczeństwa i te zasoby muszą służyć tam, gdzie chodzi o dobro wspólne, a równocześnie ludzie muszą mieć możliwość swobodnego wyboru, z przymusem ponoszenia odpowiedzialności. Państwo dba

⁸ R. Dahrendorf, *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Czytelnik, Warszawa 1993, s. 53.

⁹ M. Kłusak, *Europa 2018...*, s. 28.

o ludzi losowo zdemolowanych, natomiast nie rozdaje tego, co wspólne dla uzyskania poparcia w wyborach, tylko dba o konkurencyjność, żeby bardziej opłacało się zarobić, niż brać zasiłek. Dostęp do zasobów i uprawnień winien być zasłużony, a państwo kontroluje i zapobiega wynaturzeniom systemu finansowego. Państwo, posługując się administracją, nie może osiągać przewagi, ponieważ wówczas administracja i państwo są wykorzystywane dla osiągania korzyści partykularnych, a to prowadzi do przywilejów i korupcji, co skutkuje chaosem i konfliktami.

Każde społeczeństwo musi dbać o równowagę w procesie rozwoju i zdolność do przetrwania, o czym decyduje jakość ustroju. Przy każdej okazji przypominał o tym Milton Friedman¹⁰. Dorobkiem Europy jest demokracja z państwem prawa i gospodarką rynkową. Zagrożenia wynikają z nierównowagi, konfliktów, kryzysu i chaosu. Demokracja musi mieć zdolność do rozwoju, do zmiany. Kapitalizm kasynowy nie ma szans na przetrwanie, a konwergencja systemu korporacyjnego z modelem państwa opiekuńczego okazuje się niemożliwa.

Słoweński filozof Slavoj Žižek przepowiada dla Europy rewolucję lewicową, która obali ten chylący się ku upadkowi system, albowiem tylko lewica jest w stanie pokonać ograniczenia liberalizmu; zbliża to Žižka do Michela Houellebecqa, zwracającego uwagę na degradację społeczeństw liberalnych¹¹. Słoweński filozof przypomina również, że już Friedrich Nietzsche przestrzegał przed schyłkiem Zachodu, który wyraźnie zmierza w kierunku „ostatniego człowieka” – apatycznego stworzenia, pozbawionego pasji i zaangażowania, zmęczonego życiem i unikającego ryzyka, szukającego wygody i bezpieczeństwa. Žižek twierdzi, że tylko „zradykalizowana lewica może ocalić w liberalizmie to, co jeszcze warte jest ocalenia”¹². Jego zdaniem nie jest możliwe rozwiązywanie problemów współczesnych społeczeństw w ramach klasycznego porządku liberalnego zdefiniowanego przez Francisa Fukuyamę.

¹⁰ M. Friedman (1912–2006), amerykański ekonomista, jeden z najbardziej wpływowych na przestrzeni XX wieku, zwolennik gospodarki rynkowej i przeciwnik Johna M. Keynesa; był zwolennikiem ograniczania wpływu państwa na gospodarkę.

¹¹ S. Žižek (1949), filozof, prowokator, rewolucjonista, entuzjasta Marksa i Lenina, krytyk postmodernizmu, kapitalizmu, New Age, liberalizmu hollywoodzkiej propagandy, politycznej poprawności, zdrowego stylu życia itp.; często nazywany Elvisem filozofii.

¹² S. Sierakowski, *Nadchodzi nowe średniowiecze*. Wywiad ze S. Žižkiem, przeł. M. Urzędowska, „Gazeta Wyborcza”. Dodatek „Magazyn Świąteczny” 2015, nr 31, s. 12. Wywiad ukazał się również m.in. w „La Nouvel Observateur”, „L’Espresso”, „Der Standard”, „Die Tageszeitung”, „Los Angeles Review of Books”, a także w dzienniku „Ukraińska Prawda”.

W porządku, w którym nie ma miejsca na moralność, a dominuje oportunizm, nie ma skutecznej możliwości ochrony praw człowieka. Obywatel w coraz większym stopniu pozbawiany jest udziału w życiu publicznym, coraz mniej od niego zależy, zmniejsza się jego możliwość wpływu na przebudowę zastanego porządku. Jest to proces demoralizujący i degradujący, gdyż wychodzi naprzeciw ludzkim słabościom. Jeśli obywatele nie czują się zagrożeni, to bywa, że chętnie rezygnują z podejmowania indywidualnego wyboru, którego wynik jest niepewny i wiąże się z odpowiedzialnością. Decydowanie się na zmianę jest zwykle ryzykowne i stresujące. Slavoj Žižek wyraźnie i bez oporów korzysta z faktu, że kapitalizm stał się pochyłym drzewem, na które wszystkie kozy skaczą. Bardzo łatwo apelować o zdemolowanie starego skorpupowanego i niesprawiedliwego systemu, w imię jasnej i świetlanej przyszłości, której można mianować się prorokiem. Znacznie trudniej to zrobić i ponieść tego konsekwencje. Jak to z tym bywało pokazał XX wiek.

Thomas Piketty w swoim *Kapitale w XXI wieku* sugeruje, że społecznie pożyteczne byłoby nakierowanie kapitalizmu na tory równościowej sprawiedliwości. Jest to możliwe przy pomocy właściwej demokracji, regulacji w gospodarce i polityce, sprzyjających sprawiedliwej redystrybucji. Piketty ma świadomość, że tego rodzaju kierunek byłby możliwy, gdyby dokonano takiego zwrotu w wymiarze globalnym, gdyż inaczej kapitały odpłynęłyby w kierunku gospodarek podatkowo bardziej spolegliwych¹³. Lotne idee głoszone przez T. Piketty'ego łatwo się bronią, wychodząc naprzeciw zrozumiałym ludzkim pragnieniom i oczekiwaniom. Trochę gorzej jest, kiedy przychodzi powiedzieć, jakby to miało być w praktyce. Kto miałby to zrobić, jakim kosztem i jak poniesie potem odpowiedzialność?

Unia Europejska dysponuje znaczącym potencjałem, który wymaga przywództwa zdolnego do nadania nowych jakości i dynamiki w strategii rozwoju, co jest nie łatwe w warunkach trwałego deficytu nowych idei¹⁴. Ociężałość i niewydolność wymagają oszczędzania i odchudzania systemu ze zbędnych struktur i instytucji oraz innowacyjności i konkurencyjności w gospodarce, co nie jest możliwe bez reform. Wielu ekonomistów uważa, że europejska unia walutowa wymaga unii fiskalnej i bankowej, co sprzyjałoby politycznej integracji. Spowolnienie rozwoju i brak reakcji na zagrożenia przyczyniają się do chaosu i konfliktów – największych zagrożeń dla europejskiej demokracji.

¹³ M. Kłusak, *Geopolityczne uwarunkowania przemian politycznych w Unii Europejskiej na początku XXI wieku*, Wyd. Akademii Marynarki Wojennej, Gdynia 2016, s. 82.

¹⁴ J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014, s. 62–63.

Przypadek Grecji, która jest niewypłacalna pokazuje, jak groźne jest kredytowanie kraju niezdolnego do ponoszenia odpowiedzialności. Prorosyjska grecka Syriza (Koalicja Radykalnej Lewicy) pozwala sobie na sugestie, że jak Europa będzie spóźniać się z płaceniem, to zwróci się do Rosji. Mimo to za Grecją ujmują się Jeffrey Sachs i noblista Paul Krugman, proponując uwspółnotowanie długów. Groźna jest prorosyjskość ruchów lewicowych, zwykle popieranych przez Rosję. W 2015 roku Rosjanie w swojej najnowszej doktrynie wojennej uzurpują sobie prawo do interwencji zbrojnej w krajach ościennych, jeśli uznają, że polityka sąsiadów zagraża ich interesom¹⁵. Ambasador Stanów Zjednoczonych w Moskwie Michael McFaul (1963)¹⁶ zwraca uwagę, że Putin określa swój cel w polityce jako walkę ze złem. Jeśli tak definiuje swoją pokrętną strategię nakierowaną na użytek wewnętrzny, to żaden kompromis nie wchodzi w grę¹⁷. Jego misją jest podniesienie narodu z kolan i przywrócenie mu godności deptanej przez zgniły i zdemoralizowany Zachód. W praktyce jest to narracja obliczona na chaos, sianie dezinformacji i nieustanne zagrożenie użyciem siły.

Kiedy w maju 2003 roku Jurgen Habermas i Jacques Derrida wystosowali list otwarty w sprawie kształtu Unii Europejskiej po wojnie w Iraku, powszechna była wiara w cywilizacyjną rolę państwa, w jego „gwarancje bezpieczeństwa socjalnego”¹⁸.

Zawsze trudno jest zdefiniować konkretne sytuacje i podjąć adekwatne działania w sytuacjach skomplikowanych. Jest do tego potrzebne doświadczenie. Noblista Edmund Phelps uważa, że w sytuacjach trudnych sprawdzają się strategie proste, realizowane przez silne osobowości, i zawsze należy zwracać uwagę, iż należy się przystosować do zmieniających się warunków, żeby przetrwać¹⁹. Mimo noblowskich godności Phelps wyraźnie nie traci realnego gruntu pod nogami. Takie postawienie sprawy pozwala na wiarygodność i uznanie.

¹⁵ M. Kłusak, *Geopolityczne uwarunkowania...*, s. 83.

¹⁶ McFaul, profesor nauk politycznych na Uniwersytecie Stanforda, dyplomata, w latach 2012–2014 ambasador Stanów Zjednoczonych w Moskwie. Misję zakończył tuż aneksją Krymu, przedtem doradzał prezydentowi Barackowi Obamie w sprawach Rosji i Euroazji.

¹⁷ A. Lubowski, *Święta wojna majora Putina. Wywiad z McFauliem*, „Gazeta Wyborcza” 2015, nr 73, s. 24.

¹⁸ A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, PWN, Warszawa 2009, s. 15.

¹⁹ E. Phelps, *Kredyt umarł, kredyt żyje. Wywiad „Wprost”*. Dodatek specjalny „Polska, Europa, Świat, quo vadis” 2012, nr 36, s. 10–11, na XXII Forum Ekonomicznym w Krynicy „Nowe wizje na trudne czasy. Europa i świat wobec kryzysu”.

Guy Sorman, francuski filozof, ekonomista i publicysta, był doradcą premiera Francji i Korei, jest zwolennikiem Stanów Zjednoczonych Europy, która winna rozbudowywać swój stary potencjał i integrować się, zachowując swoją różnorodność i tożsamość. Za fundamentalną wartość uważał zdolność elit do komunikowania się ze społeczeństwem; od tego zależały sukcesy bądź niepowodzenia w polityce oraz możliwości zdobywania społecznego uznania²⁰. Sorman dobrze wiedział, że długofalowe strategie decydujące o powodzeniu w polityce gospodarczej są możliwe tylko w społeczeństwach dobrze zorganizowanych i dobrze rządzonych. Takie społeczeństwa osiągają stabilność i ciągłość rozwoju²¹.

Francis Fukuyama uważa, że dla społeczeństw rozwiniętych demokracja liberalna jest formą ewolucji ustrojowej. Może się dalej kontynuować w oparciu o wolność jako wartość fundamentalną. Może niepokoić jego pogląd, że Ameryka straciła fundamentalną zdolność do przetrwania; zdolność do elastycznego reagowania. Dopuszcza do zbytniego rozrostu finansowej plutokracji, która ma się dobrze, służąc sama sobie, jako struktura pasożytnicza i społecznie szkodliwa. Gwałtowny kryzys w 2008 roku pokazał wyraźnie osłabienie Zachodu, który wpadł w głęboką globalną recesję. Fukuyama zwraca uwagę na konieczność regulacji ustrojowych zorientowanych na modernizację, konkurencyjność i odpowiedzialność²². Właściwie takie postawienie sprawy wydaje się bezdyskusyjne.

Z kryzysem można sobie poradzić, mimo że przeraża ludzi. Gorzej jest z trwałym deficytem nowych pomysłów i nowych idei, co skłania do przekonania, że z dominacją rynków finansowych może sobie poradzić tylko państwo; wykorzystują to teoretycy lansujący etatyzm. Równocześnie jest tak, że w tej grze, którą jest polityka, arbitrem musi być państwo, które stanowi i egzekwuje porządek oraz ma zdolność reagowania na nierównowagę i konflikt²³. Do tego jest potrzebne odpowiedzialne przywództwo, zdolne do modernizacji w oparciu o nowe idee i pomysły.

Kancelarz Niemiec Angela Merkel uważa, że w tym świecie pełnym niespodzianek i niepewności najlepiej sobie radzi ten, kto jest przezorny oraz

²⁰ J. Żakowski, *Niech nastanę Stany. Guy Sorman, francuski filozof i publicysta, ekonomista o zaletach podatków, społeczeństwach, które potrzebują jasnej perspektywy i nieuchronnej unijnej integracji*. „Polityka”. 2012, nr 28, s. 14–16.

²¹ Tamże.

²² F. Fukuyama. *Wywiad dla „The Christian Science Monitor”* 2009, nr 21 X.

²³ L. Balcerowicz, *Trzeba się bić. Opowieść biograficzna*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2014, s. 278–279.

kraj, który w sposób konsekwentny pod względem politycznym jest przygotowany na zmiany, ale warunkiem zdolności działania we wszelkich obszarach, także w ochronie środowiska, jest sukces ekonomiczny. „To moja największa troska”²⁴.

Zdaniem Angeli Merkel: „Bez podstaw materialnych nie osiągniemy ani wytyczonych celów socjalnych czy ekologicznych, ani nie będziemy mogli pomóc innym państwom”²⁵. „Powinna znów wzrosnąć świadomość, że wszystko, co ma być rozdysponowane musi być przedtem wytworzone, trzeba to najpierw wypracować”²⁶. Kanclerz Merkel zgłasza poglądy, które w Niemczech zyskują powszechne uznanie, bo wszystko potrzebuje fundamentów materialnych. Trochę gorzej jest, kiedy Niemcy oczekują od innych podobnego podejścia i na południu Europy tego rodzaju optyka nie znajduje powszechnego uznania.

Niemiecka Realpolitik nie wszystkim się podoba, jednak to Niemcy są przykładem odpowiedzialnej polityki i gospodarki, a Europa musi się orientować na silnych i dobrze zorganizowanych, żeby uchronić się przed populizmem, racjami poprawnościowymi i godnościowymi.

Podsumowanie

Europa, pogrążając się w chaosie, traci zdolność decydowania o własnych sprawach. Nie jest w stanie realizować strategii, która pozwoliłaby na definiowanie priorytetów i trzymanie kursu w jakimś kierunku. Źródłem choroby jest pasywność i przyzwyczajenie do zarządzania codziennością przy pomocy prostego administrowania; czasy się zmieniają, wszystko gwałtownie przyspiesza, narastają wyzwania i zagrożenia. Różnice i różne prędkości są konsekwencją dynamiki i nie można z tego rezygnować. Nie można odchodzić od różnorodności na rzecz planowania i ręcznego sterowania, co skutkuje orientacją na monopol, bo nigdy nie zaniknie zagrożenie monopołem. Nie da się bez ryzyka katastrofy zrezygnować z wolności, różnic i respektu dla kreatywności, orientacji na doświadczonych liderów zdolnych do reagowania na konflikt i przywracanie równowagi. Wybór wolności skazuje na kompromis i wymaga rozumu i doświadczenia. Wolność

²⁴ A. Merkel. *Wywiad*, „Gazeta Wyborcza”. Dodatek „Świat” z 16.05.2019, s. 14.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

jest kompromisem, a liberalizm jest strategią kompromisu. Konieczność współistnienia i współpracy uczy szacunku dla wysiłku i odpowiedzialności oraz dla solidarności zorientowanej na wysiłek i odpowiedzialność, a nie na hasła walki o przywileje. Sprawą politycznego przywództwa jest konstruowanie zasad ustrojowych pozwalających na tworzenie warunków dla rozwoju i reagowania na zagrożenia.

Kapitalizm kasynowy wymaga reform respektujących wymogi gospodarki realnej, która opiera się na pieniądzu realnym, a ten pochodzi z pracy. Nouriel Roubini, amerykański ekonomista i filozof pochodzenia żydowskiego usiłuje udowodniać, że kapitalizm przetrwa może 30 do 50 lat, po czym nastąpi gospodarka podziału²⁷. Niestety nie mówi, kto wtedy miałby się zająć tworzeniem zasobów, za nie płacić i sprawiedliwie rozdzielać.

Europejski Model Społeczny (European Social Model, ESM) stał się fundamentem europejskiej strategii politycznej i socjalnej. Był zarówno często dyskutowany jak i kwestionowany. Nie wpisano go w jakąś kategorię i powszechnie akceptowaną definicję. Miał dać szansę na równość i sprawiedliwość, tymczasem bronił się tylko pustą retoryką i wzniosłą frazeologią. Okazało się bowiem, że państwo opiekuńcze nie jest w stanie zapewnić ani trwałej stabilności, ani bezpieczeństwa. Traktowało swoich obywateli w swoim zbiurokratyzowanym systemie raczej jako biernych podwładnych niż jako ludzi aktywnych. Okazało się również, że Europa ma również problemy ze swoją tożsamością, kiedy Francuzi i Holendrzy odrzucili europejską wersję konstytucji. Europejski Model Społeczny wymaga promowania nowoczesnego rozwoju, aktywnej polityki społecznej o wysokim poziomie opodatkowania.

Anthony Giddens²⁸, który wiele uwagi poświęcił próbom rozeznawania możliwości poprawiania Europy, doznał wielu rozczarowań, zwłaszcza kiedy okazało się, że dominujące konflikty – wydające się konfliktami etnicznymi – były przede wszystkim konfliktami terytorialnymi²⁹. Wszędzie chodzi o przestrzeń i dominację. W Europie po kryzysie początku XXI wieku widać wyraźnie, że nadal decydujące są interesy i potencjał.

²⁷ M. Kłusak, *Geopolityczne uwarunkowania...*, s. 81.

²⁸ A. Giddens (1938), brytyjski socjolog i wykładowca na uniwersytetach w Cambridge i w Londynie, do 2003 roku rektor London School of Economics and Political Science, twórca programu nowej partii Pracy Tony'ego Blaira, autor podręcznika do socjologii i takich prac, jak: *Nowoczesność i tożsamość czy Przemiany intymności*.

²⁹ A. Giddens, *Europa w epoce...*, s. 243.

Literatura

- Balcerowicz L., *Trzeba się bić. Opowieść biograficzna*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2014.
- Beck U., *Wywiad*, „Gazeta Wyborcza” z 27–28.11.2014.
- Chauprade A., Thual F., *Dictionnaire de géopolitique*, Ellipses, Paryż 1999.
- Dahrendorf R., *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Czytelnik, Warszawa 1993.
- Friedman M., *Wywiad*, „The Christian Science Monitor” z 1.10.2009.
- Giddens A., *Europa w epoce globalnej*, PWN, Warszawa 2009.
- Kłusak M., *Europa 2018 wobec wyzwań i zagrożeń*, Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Kłusak M., *Geopolityczne uwarunkowania przemian politycznych w Unii Europejskiej na początku XXI wieku*, Wyd. Akademii Marynarki Wojennej, Gdynia 2016.
- Lem S., *Wywiad z Romanem Warszawskim*, „Głos Wybrzeża” z 18–20.10.1986, przedruk „Polityka” z 9.11.1996.
- Lubowski A., *Święta wojna majora Putina*, wywiad z McFaulem, „Gazeta Wyborcza” 2015, nr 73.
- Merkel A., *Uczymy się na kryzysach*. Wywiad, „Gazeta Wyborcza”. Dodatek „Świat” z 16.05.2019.
- Morgenthau H.J., *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Warszawa 2010.
- Phelps E., *Kredyt umarł, kredyt żyje*, wywiad, „Wprost”. Dodatek specjalny „Polska i świat, quo vadis” 2012, nr 36.
- Sierakowski S., *Nadchodzi nowe średniowiecze*. Wywiad ze S. Żiżkiem, przeł. M. Urzędowska, „Gazeta Wyborcza”. Dodatek „Magazyn Świąteczny” 2015, nr 31.
- Soros G., *Kryzys w Europie. Siedem kroków, czyli jak ratować Unię*, „Gazeta Wyborcza”. Magazyn Świąteczny z 23–24.12.2016.
- Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.
- Żakowski J., *Niech nastanę Stany*. Guy Sorman, francuski filozof i publicysta, ekonomista o zaletach podatków, społeczeństwach, które potrzebują jasnej perspektywy i nieuchronnej unijnej integracji. „Polityka” 2012, nr 28.

Włodzimierz Gawrylczyk*

UCHWAŁY WSPÓLNOT MIESZKANIOWYCH – ICH PODEJMOWANIE, ZASKARŻANIE I ROZSTRZYGANIE SPORÓW

Streszczenie

Chociaż ustawa o własności lokalu – regulująca sposób ustanawiania odrębnego prawa własności do samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali dla innych celów, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarządzanie wspólną własnością – obowiązuje od wielu lat i sądy wydały wiele wyroków wyjaśniających niektóre z jego przepisów, nadal występują wątpliwości interpretacyjne i praktyczne problemy związane z podejmowaniem uchwał przez wspólnoty mieszkaniowe oraz rozwiązywaniem sporów dotyczących ich uchylecia. Kwestie związane z podejmowaniem uchwał, odwoływanie się do sądów i rozwiązywanie sporów dotyczących uchylecia uchwał są równie interesujące i trudne ze względu na ich złożoność. W artykule przedstawiono niektóre aspekty tej problematyki, w szczególności zwięźle zarysowanie podstaw prawnych tworzenia i funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, zasad zarządzania wspólną własnością, zasad podejmowania uchwał przez wspólnoty mieszkaniowe i ich zaskarżania do sądu oraz niektóre aspekty rozstrzygania sporów przez sąd.

Słowa kluczowe: własność lokalu, wspólnota mieszkaniowa, uchwała, skarga do sądu, rozstrzyganie sporów.

* Dr nauk prawnych, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, adiunkt w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych, sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku w stanie spoczynku.

Synopsis

Resolutions of housing communities – their taking, appealing and dispute resolution

Although the law on ownership of premises, regulating the manner of establishing separate ownership of self-contained residential premises, premises for other purposes, rights and obligations of owners of these premises and management of a common property, has been in force for many years and the courts have issued many judgments explaining some of its provisions, still occur interpretation doubts and practical problems related to the adoption of resolutions by housing communities and resolving disputes about their repeal. Issues related to adopting resolutions, appealing to courts and resolving disputes about repealing resolutions are as interesting and difficult due to their complexity. The aim of this study is to present some of its aspects, in particular to briefly outline the legal grounds for the creation and functioning of housing communities, the principles of management of a common property, adoption of resolutions by the community, appealing resolutions to court and certain aspects of resolving litigation related to this.

Keywords: ownership of premises, housing community, resolution, complaint to court, settlement of disputes.

Wstęp

Chociaż ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹ (zwana dalej: u.w.l.), regulująca sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną, obowiązuje od wielu lat (weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r.), a sądy wydały wiele orzeczeń wyjaśniających niektóre jej przepisy, nadal występują wątpliwości interpretacyjne oraz praktyczne problemy związane z podejmowaniem uchwał przez wspólnoty mieszkaniowe oraz z rozstrzygnięciem sporów o ich uchylenie. Problematyka dotycząca podejmowania uchwał, ich zaskarżania do sądu oraz rozstrzygnięcia sporów o uchylenie uchwał jest tyleż interesująca, co trudna, z uwagi na swoją złożoność. W literaturze nie brak krytycznych głosów wskazujących na brak logicznej systematyki ustawy, istotne luki prawne i niedociągnięcia legislacyjne.

Funkcjonowanie wspólnoty mieszkaniowej, którą tworzy ogół właścicieli i współwłaścicieli lokali położonych w budynku na danej nieruchomości, opiera się na dwóch fundamentalnych zasadach:

¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 716 ze zm.

1) zasadzie woli właścicieli lokali, którzy mogą (niekiedy muszą) podejmować uchwały w sprawie zarządu wspólną nieruchomości;

2) zasadzie ingerencji sądu na żądanie uprawnionego podmiotu w celu zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania wspólnoty mieszkaniowej.

Właściciele lokali podejmują uchwały dotyczące zwłaszcza wykonywania przez zarząd wspólnoty czynności przekraczających zwykły zarząd wspólną nieruchomością. Przy podejmowaniu uchwał i rozstrzyganiu sporów o ich uchylenie występują m.in. takie kwestie, często sporne, jak:

1) określenie, jakie elementy budynku stanowią wspólną nieruchomość, a więc uprawniają wspólnotę mieszkaniową do podejmowania uchwał;

2) zgoda na adaptację strychu na lokal mieszkalny (która powoduje m.in. zmianę wielkości udziałów współwłaścicieli w częściach wspólnych);

3) czy z funduszu remontowego można pokryć koszty rozbudowy budynku (np. budowy balkonów)?;

4) zasady rozliczania kosztów zużycia energii cieplnej lub zużycia wody i odprowadzenia ścieków, w przypadku wspólnej sieci grzewczej, wodnej i ściekowej;

5) ustalenie kosztów zarządu wspólną nieruchomością;

6) ustalenie zasad prawidłowego zarządzania wspólną nieruchomością;

7) według jakich kryteriów oceniać, czy dana czynność zarządu przekracza granice zwykłego zarządu wspólną nieruchomością;

8) jakie są zasady głosowania współwłaścicieli lokalu?;

9) czy wspólnota mieszkaniowa może uchwalić regulamin korzystania ze wspólnej nieruchomości lub regulamin rozliczania kosztów zużycia wody, odprowadzania ścieków, ogrzewania lokali i części wspólnych?;

10) czy wszystkie przepisy powyższej ustawy mają zastosowanie do małej wspólnoty mieszkaniowej?

W toku rozpoznawania spraw przez sądy dodatkowo występują m.in. takie kwestie, jak:

a) jakiego rodzaju ogólnie i jakie konkretnie interesy skarżącego właściciela lokalu są godne ochrony?;

b) czy dopuszczalne jest uchylenie uchwały tylko w całości, czy też możliwe jest uchylenie jej w części?;

c) czy zaskarżona uchwała ma charakter majątkowy, a co za tym idzie, czy dopuszczalna jest skarga kasacyjna od wyroku sądu apelacyjnego?;

d) czy skuteczna jest uchwała wadliwa, lecz niezaskarżona, która jest jednym z elementów stanu faktycznego sprawy o uchylenie innej uchwały?;

e) czy dopuszczalna jest skarga o ustalenie nieważności uchwały oraz skarga o uznanie uchwały za nieistniejącą?

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie niektórych aspektów tej problematyki, w szczególności wskazanie w skrócie podstaw prawnych powstania i funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, zasad zarządu wspólną nieruchomością, podejmowania uchwał przez wspólnotę, zaskarżania uchwał do sądu oraz niektórych aspektów rozstrzygania sporów sądowych z tym związanych.

Podstawą opracowania są obowiązujące przepisy prawne, literatura przedmiotu, orzeczenia sądowe i doświadczenie zawodowe autora opracowania, jako sędziego rozpatrującego m.in. tego rodzaju sprawy.

Powstanie wspólnoty mieszkaniowej, ich rodzaje i zarządzanie wspólną nieruchomością

Powstanie wspólnoty mieszkaniowej

Powstanie wspólnoty mieszkaniowej wiąże się z ustanowieniem odrębnej własności lokalu. O jej powstaniu mówi w lakoniczny sposób art. 6 *in principio* u.w.l., stanowiąc, że tworzy ją ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości. Wynika z niego jednoznacznie, że wspólnota powstaje z mocy prawa z chwilą wyodrębnienia choćby jednego samodzielnego lokalu w budynku o wielu lokalach należących do co najmniej dwóch osób. Wspólnota istnieje tak długo, dopóki istnieje odrębna własność lokali należących do różnych osób. Lokalem w rozumieniu tej ustawy jest samodzielny lokal mieszkalny lub lokal o innym przeznaczeniu. W myśl art. 3 u.w.l., w razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali, zaś udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi.

Tryb postępowania o ustanowienie odrębnej własności lokalu zasadniczo wskazują art. 7–11 u.w.l. Według tych przepisów odrębną własność lokalu można ustanowić w drodze umowy, a także jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości albo orzeczenia sądu znoszącego współwłasność. Umowa musi mieć formę aktu notarialnego. Może być zawarta albo przez współwłaścicieli nieruchomości albo przez właściciela nieruchomości i na-

bywcę lokalu. Warunkiem powstania odrębnej własności lokalu jest wpis prawa własności lokalu do księgi wieczystej, chyba że odrębna własność lokalu powstała z mocy orzeczenia sądowego (wówczas wpis do księgi wieczystej ma charakter deklaracyjny). Odrębna własność lokalu może powstać także w wykonaniu umowy zobowiązującej właściciela gruntu do wybudowania na tym gruncie domu oraz do ustanowienia – po zakończeniu budowy – odrębnej własności lokali i przeniesienia tego prawa na drugą stronę umowy lub na inną wskazaną w umowie osobę. Do ważności takiej umowy niezbędne jest, aby strona podejmująca się budowy była właścicielem gruntu, na którym dom ma być wzniesiony, oraz aby uzyskała pozwolenie na budowę, a roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu i o przeniesienie tego prawa zostało ujawnione w księdze wieczystej. Uważa się, że wspólnota mieszkaniowa nie powstaje w razie wyodrębnienia przez właściciela nieruchomości odrębnej własności lokalu dla siebie na podstawie art. 10 ustawy o własności lokali². Jednak wspólnota powstanie w razie zbycia lokalu lub niewyodrębnionej części budynku. Odrębna własność lokali nie gaśnie w razie skupienia przez jednego właściciela prawa własności wszystkich lokali, jednak wówczas istnienie wspólnoty mieszkaniowej nie ma sensu, więc przestaje ona istnieć.

Jednak nie jest to kompletna regulacja powstania odrębnej własności lokali, bo:

1) Stosownie do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych³ (zwanej dalej: u.s.m.), odrębna własność lokali może powstać także w budynkach spółdzielni mieszkaniowych. Prawny sposób wyodrębniania lokalu w budynku spółdzielczym i przeniesienie jego własności następuje według reguł wynikających z przepisów rozdziału 1 i 2 ustawy o własności lokali, przy uwzględnieniu szczególnych rozwiązań określonych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Wspólnota mieszkaniowa nie powstaje w razie ustanowienia odrębnej własności lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową w budynku stanowiącym jej własność (art. 27 ust. 3 u.s.m.). Z chwilą wyodrębnienia własności wszystkich lokali w danym budynku lub budynkach w danej nieruchomości wspólnej, ustawa o własności lokali będzie miała do nich pełne zastosowanie, niezależnie od pozostawania przez właściciela lokalu członkiem spółdzielni. W myśl art. 24¹ u.s.m. większość właścicieli

² E. Drozd, *Zarząd nieruchomością wspólną według ustawy o własności lokali*, „Rejent” 1995, nr 4, s. 11.

³ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 845 ze zm.

lokali w budynku lub w budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczona wielkością udziałów w nieruchomości wspólnej, może podjąć uchwałę, że będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali zarówno w zakresie praw i obowiązków, jak i zarządu nieruchomością wspólną. Oznacza to pozbawienie spółdzielni zarządu sprawowanego na podstawie art. 1 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁴. Spółdzielnia może w takim przypadku sprawować zarząd na podstawie umowy o zarządzanie zawartej ze wspólnotą mieszkaniową.

2) W myśl art. 17¹⁸ ust. 1 u.s.m. wspólnota mieszkaniowa powstaje z mocy prawa po zakończeniu likwidacji lub postępowania upadłościowego spółdzielni mieszkaniowej albo postępowania egzekucyjnego, jeśli nabywcą budynku albo udziału w budynku nie będzie spółdzielnia mieszkaniowa. Wówczas osoby mające własnościowe spółdzielcze prawa do lokali w domach mieszczących co najmniej dwa samodzielne lokale nabywają własność tych lokali z mocy prawa, bez wyrażania woli nabycia ich własności.

3) Szczególny przypadek powstania odrębnej własności lokali, a zatem i wspólnoty mieszkaniowej, reguluje art. 33e ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁵. Otóż lokale mieszkalne w zasobach towarzystw budownictwa społecznego (zwanymi dalej: t.b.s.), wybudowane przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków złożonych do dnia 30 września 2009 roku, mogą być wyodrębnione na własność wyłącznie na zasadach określonych w rozdziale 4B tej ustawy (ust. 1 tego art.). W myśl ust. 2–4 art. 33e przeniesienie własności lokalu mieszkalnego przez towarzystwo budownictwa społecznego może nastąpić wyłącznie na rzecz osoby fizycznej, będącej jednocześnie najemcą lokalu mieszkalnego i stroną umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tego lokalu, wyodrębnienie odrębnej własności lokalu nie może nastąpić przed upływem 5 lat od dnia uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku, a decyzję o wyodrębnieniu na własność lokalu mieszkalnego podejmuje zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie t.b.s. W myśl art. 33j ust. 3 w zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 24 czerw-

⁴ Według tego przepisu spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków.

⁵ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1020 ze zm.

ca 1994 r. o własności lokali. Oznacza to, że t.b.s. może ustanowić odrębną własność lokalu na podstawie jednostronnej czynności prawnej, o której jest mowa w art. 7 ust. 1 u.w.l. Wspólnota mieszkaniowa w takim budynku powstaje z chwilą zbycia przez t.b.s. pierwszego lokalu. W takim przypadku zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność t.b.s. jest wykonywany przez towarzystwo jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 u.w.l. (art. 33j ust. 1 powyższej ustawy).

Rodzaje wspólnot i zasady zarządzania w nich wspólną nieruchomością

Są dwa rodzaje wspólnot mieszkaniowych, w zależności od liczby lokali w budynku lub budynkach położonych na danej nieruchomości gruntowej, tj. tzw. mała wspólnota mieszkaniowa i duża wspólnota mieszkaniowa. Od rodzaju wspólnoty zależy sposób zarządzania wspólną nieruchomością. Wynika to z treści art. 19 i 20 u.w.l., według których, jeżeli liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych należących nadal do dotychczasowego właściciela nie jest większa niż siedem, do zarządu nieruchomością wspólną mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶ (zwanego dalej: k.c.) i ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁷ (zwanego dalej: k.p.c.); jeżeli lokali wyodrębnionych, wraz z lokalami niewyodrębnionymi, jest więcej niż siedem, właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu (art. 20 ust. 1 zd. 1 u.w.l.).

A zatem do zarządzania wspólną nieruchomością w małych wspólnotach mieszkaniowych stosuje się przepisy k.c. o współwłasności ułamkowej (art. 195–221 jednak z pewnymi wyjątkami⁸) oraz przepisy art. 611–616 k.p.c. Jednakże – w myśl art. 18 u.w.l. – właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej lub prawnej, zaś zmiana tak ustalonego sposobu zarządu może nastąpić na podstawie

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1043 ze zm.

⁸ A. Turlej, w: R. Strzelczyk, A. Turlej, *Ustawa o własności lokali. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 395–401.

uchwały właścicieli lokali zaprotokołowanej przez notariusza, przy czym uchwała taka stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej. W myśl art. 33 u.w.l. w razie powierzenia zarządu osobie fizycznej lub prawnej, w trybie przewidzianym w art. 18 ust. 1, w braku odmiennych postanowień umowy, stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału czwartego o zarządzie nieruchomością wspólną.

Sporne jest, czy do małych wspólnot mieszkaniowych, gdy właściciele lokali nie zawarli umowy na podstawie art. 18 u.w.l., stosuje się pozostałe przepisy rozdziału 4 tej ustawy o zarządzie nieruchomością wspólną. Według A. Turleja⁹ do małych wspólnot mieszkaniowych stosuje się wszystkie przepisy art. 18–33 u.w.l. o zarządzaniu wspólną nieruchomością, z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z pierwszeństwa zastosowania przepisów k.c., bo inaczej mała wspólnota mieszkaniowa niczym nie różniłaby się od instytucji współwłasności.

Do dokonania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną w małej wspólnocie mieszkaniowej potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. Z kolei w orzecnictwie sądowym prezentowane są poglądy, że uregulowanie zarządu rzeczą wspólną przewidziane w art. 199–209 k.c. jest uregulowaniem kompletnym, nie zawiera odesłania do innych przepisów i jest wystarczające do sprawowania zarządu bez potrzeby stosowania zasad określonych w innych, szczególnych przepisach dotyczących zarządu; w myśl tego uregulowania, sprawowanie zarządu rzeczą wspólną odbywa się przez dokonywanie czynności faktycznych i prawnych przez samych współwłaścicieli, bez podejmowania uchwał stwierdzających możliwość ich dokonania; przewiduje ono możliwość zwrócenia się do sądu o rozstrzygnięcie w wypadkach, w których stosownie do tego uregulowania rozstrzygnięcie takie jest potrzebne dla zapewnienia prawidłowości zarządu. Do tego zarządu nie mają zastosowania przepisy ustawy o własności lokali dotyczące zarządu nieruchomością wspólną w dużej wspólnocie mieszkaniowej, a więc ani przepisy o podejmowaniu uchwał przez właścicieli lokali, ani o zaskarżaniu uchwał do sądu¹⁰. Ten pogląd nie w pełni jest aprobowany w literaturze przedmiotu.

⁹ Tamże, s. 395–401.

¹⁰ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 731/12, Legalis 804264; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 września 2014 r., I ACa 391/14, Legalis 1241557; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 25 maja 2016 r., I ACa 105/16, Legalis 1472324.

Art. 6 u.w.l., definiujący wspólnotę mieszkaniową jako ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości nie definiuje charakteru prawnego wspólnoty, tylko stanowi w drugim zdaniu, że wspólnota może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana. Wspólnota mieszkaniowa jest jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 33¹ k.c., niemającą osobowości prawnej, do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych. Charakter prawny wspólnoty, a co za tym idzie, problem zdolności prawnej, jest sporny w doktrynie i był sporny w orzecnictwie Sądu Najwyższego¹¹. Niewątpliwie jest to jedno z trudniejszych zagadnień występujących w praktyce wspólnot i praktyce sądowej. Rozbieżne poglądy na temat charakteru prawnego wspólnoty mieszkaniowej zostały przedstawione w sposób syntetyczny w uzasadnieniu uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2007 r.¹² Ramy artykułu nie pozwalają na szersze omówienie tej problematyki.

Siedziba wspólnoty jest określona przez położenie wspólnej nieruchomości. Jeśli do reprezentowania wspólnoty upoważniony jest zarządca, doręczeń należy dokonywać na jego adres. Podobnie gdy zarząd jest wybrany spośród osób spoza członków wspólnoty, siedziba zarządu musi być wyraźnie oznaczona.

Prawa i obowiązki właścicieli lokali określone są w art. 12–17 u.w.l. Właściciel lokalu ma m.in. prawo do współkorzystania ze wspólnej nieruchomości, zaliczania pożytków i innych przychodów ze wspólnej nieruchomości na poczet wydatków związanych z jej utrzymaniem, musi utrzymywać swój lokal w należytym stanie, przestrzegać porządku domowego, uczestniczyć w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, w tym uiszczać miesięczne zaliczki na te koszty. W małych wspólnotach mieszkaniowych każdy właściciel lokalu m.in. ma prawo do współposiadania wspólnej nieruchomości, zaliczenia pożytków i innych korzyści ze wspólnej rzeczy na poczet obciążających ją wydatków, jest obowiązany do współdziałania w zarządzie rzeczą wspólną oraz musi ponosić wydatki i ciężary z nią związane. Do czynności przekraczających zwykły zarząd wspólną nieruchomością wymagana jest zgoda wszystkich właścicieli lokali, zaś czynności zwykłego zarządu wymagają zgody większości właścicieli lokali (art. 199 i 201 k.c.). Mogą w tym zakresie podejmować uchwały.

¹¹ Zob. M. Nazar, *Status cywilnoprawny wspólnoty mieszkaniowej*, „Rejent” 2000, nr 4, s. 128.

¹² Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2007 r., III CZP 65/07, OSNC z 2008 r., nr 7–8, poz. 69.

Zarząd wspólnoty i zarządzanie wspólną nieruchomością

Zarząd wspólnoty, zarządzanie sprawami wspólnoty i zarządca to są różne pojęcia, choć w ustawie słowo „zarząd” używane jest czasem w znaczeniu podmiotowym, a czasem w znaczeniu funkcjonalnym, rozumiane jako „zarządzanie”.

W dużej wspólnocie mieszkaniowej musi być wybrany jednoosobowy lub kilkuosobowy zarząd – jako organ jednostki organizacyjnej, jaką jest wspólnota – czego wymaga art. 20 ust. 1 u.w.l. Zarząd jest wybierany do kierowania sprawami wspólnoty i reprezentowania jej na zewnątrz oraz w stosunkach między wspólnotą a poszczególnymi właścicielami lokali. Zarząd przewidziany w art. 20 u.w.l. może występować w tej samej wspólnocie obok zarządu w znaczeniu funkcjonalnym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 tej ustawy, i który jest podmiotem w stosunku do wspólnoty zewnętrznym, realizującym czynności związane z bieżącą administracją. Przepisy tej ustawy nie zawierają żadnych postanowień, które ograniczałyby lub wręcz wyłączałyby możliwość powołania zarządu w znaczeniu podmiotowym, jeżeli wcześniej doszło do powierzenia zarządu w jego funkcjonalnym znaczeniu. Wprawdzie art. 18 ust. 3 ustawy o własności lokali utrzymuje obowiązek wyboru zarządu w rozumieniu art. 20 tej ustawy wyłącznie wtedy, gdy sposobu zarządu nie określono w umowie ani w późniejszej uchwale, jednak nie oznacza to, że taki zarząd z woli członków wspólnoty nie może zostać wybrany¹³.

Członkiem zarządu może być członek wspólnoty lub osoba spoza niej. Gdy zarząd jest kilkuosobowy, oświadczenia woli za wspólnotę mieszkaniową składają przynajmniej dwaj jego członkowie (art. 21 ust. 1 i 2 u.w.l.). Czynności zwykłego zarządu podejmuje zarząd samodzielnie, zaś do podjęcia przez zarząd czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności oraz udzielenie zarządowi pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu w formie prawem przewidzianej. Zarząd na podstawie tak udzielonego pełnomocnictwa składa też oświadczenia ze skutkiem w stosunku do właścicieli wszystkich lokali w celu wykonania uchwał w sprawie udzielenia zgody na nadbudowę lub przebudowę nieruchomości wspólnej, na ustanowienie odrębnej własności lokalu powstałego w następstwie nadbudowy lub przebudowy i rozporządzenie

¹³ Zob. trafne postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2017 r., I CZ 4/17, Legalis nr 1618123.

tym lokalem oraz na zmianę wysokości udziałów w następstwie powstania odrębnej własności lokalu nadbudowanego lub przebudowanego, na udzielenie zgody na zmianę wysokości udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnej i na dokonanie podziału nieruchomości (art. 22 ust. 2 w zw. z ust. 3 pkt 5, 5a i 6 tego art.).

Zarządzać wspólną nieruchomością może bezpośrednio zarząd wspólnoty (zarząd właścicielski) lub podmiot uprawniony na podstawie umowy zawartej w trybie art. 18 ust. 1 i 2a u.w.l. Mogą one zlecić administrowanie wspólną nieruchomością zawodowemu zarządcy działającemu na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴ (zwanej dalej: u.g.n.)¹⁵. Taka praktyka jest powszechna. Zgodnie z art. 185 ust. 2 u.g.n. umowa powinna określać zakres zarządzania nieruchomością ze skutkiem prawnym bezpośrednio dla właścicieli lokali i musi mieć formę pisemną lub elektroniczną pod rygorem nieważności. Należy podkreślić, że powierzenie przez wspólnotę mieszkaniową zarządu na podstawie art. 18 ust. 1 u.w.l. nie oznacza zawarcia umowy o zarządzanie nieruchomością w rozumieniu art. 185 ust. 2 w zw. z art. 184b u.g.n.¹⁶ Przepisy o obowiązku posiadania licencji przez zarządców zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r. Obecnie zarządcą może być każdy, kto spełnia ogólne wymogi k.c. co do zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych.

Przepisy ustawy o własności lokali ani nawet przepisy k.c. nie definiują pojęcia zwykłego zarządu i czynności przekraczających zwykły zarząd. Na ogół przyjmuje się, że przez czynności zwykłego zarządu należy rozumieć załatwianie bieżących spraw związanych z normalną eksploatacją rzeczy i utrzymaniem jej w stanie niepogorszonym¹⁷. Oceny takiej czynności należy dokonywać z uwzględnieniem konkretnych okoliczności.

Do czynności zwykłego zarządu (nie wymagających uchwał wspólnoty) należą w szczególności takie sprawy, jak:

1) zawieranie umów na dostawę energii elektrycznej, ciepłej, wody, gazu, wywóz odpadków;

¹⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.

¹⁵ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 8 lutego 2013 r., V ACa 533/12, Legalis nr 637128; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2017 r., II GSK 2486/15, Legalis nr 1599464.

¹⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2015 r., II GSK 1153/14, Legalis nr 1303803.

¹⁷ Zob. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 1994, s. 131 i n.

- 2) utrzymanie czystości i bezpieczeństwa na nieruchomości wspólnej (odśnieżanie chodników, dachów i miejsc parkingowych);
 - 3) zagospodarowanie terenów zielonych (koszenie trawy, sadzenie kwiatów, drzew czy krzewów, nawadnianie);
 - 4) bieżące naprawy wynikające z realizacji rocznego planu gospodarczego;
 - 5) dokonywanie drobnych remontów i napraw oraz ulepszeń na terenie nieruchomości wspólnej (np. naprawa domofonów, wind, drzwi wejściowych do budynku, uszczelnienie dachówki);
 - 6) dochodzenie należności z tytułu udziału w pokrywaniu kosztów utrzymania wspólnej nieruchomości¹⁸;
 - 7) spłacanie należności kontrahentom wspólnoty z zaciągniętych zobowiązań z zakresu zwykłego zarządu;
 - 8) wniesienie zażalenia w postępowaniu administracyjnym na postanowienie uzgadniające decyzję ustalającą warunki dla przebudowy części wspólnej nieruchomości;¹⁹
 - 9) wyrażenie zgody na czasowe zajęcie nieruchomości wspólnej²⁰.
- Należy podkreślić, że jeśli zarządca, któremu zlecone jest administrowanie nieruchomością miałby składać oświadczenia woli ze skutkiem dla wspólnoty lub reprezentować ją przed sądami czy organami władzy publicznej, to jego umocowanie do takiego działania musi wynikać z treści umowy o zarządzanie lub z osobnego pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd wspólnoty²¹. Natomiast jeżeli zarządca ma wykonać czynność prawną przekraczającą czynności zwykłego zarządu, to musi legitymować się pełnomocnictwem udzielonym przez wspólnotę w formie uchwały stosownie do wymogu art. 22 ust. 2 u.w.l.²²

Wykaz czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu zawiera art. 22 ust. 3 u.w.l., ale nie jest on wyczerpujący. Są to w szczególności:

¹⁸ Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2013 r., III CZP 42/13, OSNC z 2014 r., nr 6, poz. 60.

¹⁹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 654/11, Legalis nr 779488.

²⁰ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 października 2013 r., I ACa 835/13, Legalis nr 1048874.

²¹ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 5 grudnia 2012 r., I ACa 1117/12, Legalis nr 721956.

²² Zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2018 r., I CZ 8/18, Legalis nr 1731919.

1) ustalenie wynagrodzenia zarządu lub zarządcy nieruchomości wspólnej;

2) przyjęcie rocznego planu gospodarczego;

3) ustalenie wysokości opłat na pokrycie kosztów zarządu;

4) zmiana przeznaczenia części nieruchomości wspólnej;

5) udzielenie zgody na nadbudowę lub przebudowę nieruchomości wspólnej, na ustanowienie odrębnej własności lokalu powstałego w następstwie nadbudowy lub przebudowy i rozporządzenie tym lokalem oraz na zmianę wysokości udziałów w następstwie powstania odrębnej własności lokalu nadbudowanego lub przebudowanego;

6) udzielenie zgody na zmianę wysokości udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnej;

7) dokonanie podziału nieruchomości wspólnej;

8) nabycie nieruchomości;

9) wytoczenie powództwa o sprzedaż lokalu na licytacji właściciela zalegającego obciążających go należności lub wykraczającego uporczywie przeciwko obowiązkowemu porządkowi domowemu;

10) ustalenie, w wypadkach nieuregulowanych przepisami, części kosztów związanych z eksploatacją urządzeń lub części budynku służących zarówno do użytku poszczególnych właścicieli lokali, jak i do wspólnego użytku właścicieli co najmniej dwóch lokali, które zaliczane będą do kosztów zarządu nieruchomością wspólną;

11) udzielenie zgody na podział nieruchomości gruntowej zabudowanej więcej niż jednym budynkiem mieszkalnym i związane z tym zmiany udziałów w nieruchomości wspólnej oraz ustalenie wysokości udziałów w nowo powstałych, odrębnych nieruchomościach wspólnych;

12) określenie zakresu i sposobu prowadzenia przez zarząd lub zarządcę, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w art. 18 ust. 1, ewidencji pozaksięgowej kosztów zarządu nieruchomością wspólną, zaliczek uiszczanych na pokrycie tych kosztów, a także rozliczeń z innych tytułów na rzecz nieruchomości wspólnej;

13) połączenie dwóch lokali stanowiących odrębne nieruchomości w jedną nieruchomość lub podział lokalu, z tym że wymaga to zgody właścicieli lokali wyrażonej w uchwale; w razie odmowy zainteresowany właściciel lokalu może żądać rozstrzygnięcia przez sąd.

Z orzecnictwa sądowego wynika, że do czynności przekraczających zwykły zarząd wspólną nieruchomością należy zaliczyć także wyrażenie zgody na sprzedaż napojów alkoholowych w lokalu usytuowanym w bu-

dynku wielorodzinnym²³ czy zamontowanie klimatyzatorów na elewacji budynku²⁴.

Trzeba dodać, że na gruncie obowiązującej ustawy można wyróżnić sprawy, których nie można zakwalifikować jako ściśle rozumiane czynności zarządu nieruchomością wspólną, a które ustawodawca pozostawił woli członków wspólnoty wyrażanej w uchwałach. Nie mieszczą się one w dychotomicznym podziale na czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczające zwykły zarząd wspólną nieruchomością. Są to:

1) uchwała ustalająca zwiększenie obciążenia z tytułu ponoszenia wydatków i ciężarów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej właścicieli lokali użytkowych, jeżeli uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali (art. 12 ust. 3);

2) uchwała wprowadzająca regulamin porządku domowego (art. 16 ust. 1);

3) uchwała zaprotokołowana przez notariusza zmieniająca sposób zarządu nieruchomością wspólną (art. 18 ust. 2a);

4) uchwała o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu (art. 20 ust. 1);

5) uchwała o zawieszeniu w czynnościach lub odwołaniu zarządu wspólnoty lub poszczególnych członków (art. 20 ust. 2);

6) uchwała o zmianie metody liczenia głosów, że w określonej sprawie na każdego właściciela przypada jeden głos (art. 23 ust. 2),

7) uchwała w przedmiocie udzielenia absolutorium zarządowi lub zarządcy z prowadzonej przez niego działalności (art. 29 ust. 2);

8) uchwała o wyrażeniu zgody na nabycie przyległych nieruchomości gruntowych umożliwiających spełnienie wymogów przewidzianych dla działek budowlanych i uchwała o udzieleniu zarządowi lub zarządcy określonego w art. 18 ust. 1 u.w.l. pełnomocnictwa do nabycia przyległych nieruchomości (art. 32a)²⁵.

²³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 stycznia 2018 r., II SA/Bd 835/17, Legalis nr 1721184.

²⁴ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 stycznia 2018 r., I ACa 728/17, Legalis nr 1760317.

²⁵ W praktyce były przypadki sprzedaży zabudowanych nieruchomości gruntowych w granicach po obrysie budynku, co było sprzeczne z wymaganiami stawianymi dla zabudowanej działki budowlanej.

Podejmowanie uchwał przez właścicieli lokali

Chodzi tu o dwie podstawowe kwestie, tj. o przedmiot uchwał (o czym jest mowa wyżej) i o tryb ich podejmowania (o czym jest mowa niżej).

Właściciele lokali mogą podjąć uchwałę w każdej sprawie, która dotyczy bezpośrednio lub pośrednio zarządzania wspólną nieruchomością, a więc nie tylko w sprawach przekraczających czynności zwykłego zarządu. Treść uchwał powinna być jasna, precyzyjna i zgodna z prawem, nie powinna wywoływać żadnych wątpliwości. Nie każda uchwała odpowiada tym wymogom, co wynika z praktyki sądowej. Nie ma prawnych przeszkód, by w jednej uchwale większość właścicieli lokali wyraziła zgodę na zmianę przeznaczenia części nieruchomości wspólnej, udzieliła zgody na jej nadbudowę, przebudowę, ustanowienie odrębnej własności lokalu powstałego w następstwie nadbudowy lub przebudowy, rozporządzenie tym lokalem oraz zmianę wysokości udziałów we wspólnej nieruchomości, o czym jest mowa w art. 22 ust. 3 pkt 5 u.w.l.²⁶

Nadrzędnym organem wspólnoty mieszkaniowej jest zebranie właścicieli lokali. Zebranie właścicieli lokali zwołuje:

- 1) zarząd wspólnoty;
- 2) zarządca, jeśli powierzony mu został zarząd w sposób określony w art. 18 ust. 1 u.w.l.;
- 3) każdy właściciel lokalu, w wypadku gdy zarząd lub zarządca któremu zarząd został powierzony na podstawie art. 18 ust. 1 u.w.l. nie zwoła zebrania co najmniej raz w roku w terminie pierwszego kwartału każdego roku, przy czym uprawnienie to odnosi się tylko do tych obligatoryjnych corocznych zebrań (art. 30 i 31 u.w.l.).

Tryb podejmowania uchwał reguluje art. 23 u.w.l. Uchwały podejmowane są bądź na zebraniu, bądź w drodze indywidualnego zbierania głosów przez zarząd (rozumiany jako organ wspólnoty mieszkaniowej lub jako inny podmiot zarządzający wspólną nieruchomością), przy czym uchwała może być wynikiem głosów oddanych częściowo na zebraniu, częściowo w drodze indywidualnego ich zbierania. Ustawa nie zawiera wskazań, kiedy można stosować tryb mieszany, należy więc uznać, że decyzja należy do podmiotu zwołującego zebranie i do właścicieli lokali biorących udział w zebraniu. W praktyce ten tryb jest stosowany wtedy, gdy na zebraniu uchwała nie

²⁶ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 18 maja 2012 r., I ACa 449/12, LEX nr 1238495.

uzyskała wymaganej liczby głosów. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że można zaprzestać zbierania głosów w trybie indywidualnego ich zbierania, gdy za uchwałą głosowała większość właścicieli lokali²⁷. Można uznać, że głosy niezbrane nie miałyby wpływu na treść uchwały, jednakże niezbranie głosów od wszystkich uprawnionych do głosowania jest uchybieniem formalnym. O treści uchwały, która została podjęta z udziałem głosów zebranych indywidualnie, każdy właściciel lokalu powinien zostać powiadomiony na piśmie (art. 23 ust. 3 u.w.l.). Określenie tej daty ma istotne znaczenie dla ustalenia początku biegu terminu do zaskarżenia uchwały.

O zebraniu właścicieli zarząd lub zarządca, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w art. 18 ust. 1, zawiadamia każdego właściciela lokalu na piśmie przynajmniej na tydzień przed terminem, wskazując dzień, godzinę, miejsce zebrania i porządek obrad (art. 32). Właściciele lokali nie są związani treścią projektów uchwał przedstawianych w takim zawiadomieniu, toteż mogą podejmować uchwały wykraczające poza te projekty lub je zmieniać²⁸. Mogą też podjąć uchwały w sprawie nieobjętej zawiadomieniem²⁹.

Ustawa nie wskazuje, czy w razie zwołania zebrania przez właściciela lokalu należy stosować art. 32 dotyczący zasad zawiadomienia o zebraniu. Wydaje się, że brak pisemnego zwołania, czy zwołania go w terminie krótszym niż tydzień od zawiadomienia, nie stanowi automatycznie podstawy do uchylenia uchwały. Ustawa nie wskazuje też, czy głosowanie ma być jawne, czy tajne, ani nie wskazuje zasad dokumentowania jego przebiegu, poza przypadkiem wskazanym w art. 18 ust. 2a, w którym jest mowa o zebraniu zaprotokołowanym przez notariusza. W literaturze i judykaturze jest niesporne, że zebranie wspólnoty może uchwalić tajność głosowania oraz że z zebrania sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący i protokolant.

Zasadą jest, że uchwały zapadają większością głosów właścicieli lokali, liczoną według wielkości udziałów (art. 23 ust. 2 *in principio* u.w.l.). Wyjątki, gdy na jednego właściciela przypada jeden głos, przewidziane są w dwóch przypadkach, tj.:

²⁷ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 8 listopada 2017 r., I ACa 486/17, Legalis nr 1706657.

²⁸ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 7 lutego 2013 r., I ACa 1203/12, LEX nr 1280872.

²⁹ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2013 r., I ACa 1380/12, LEX nr 1306100.

1) gdy w umowie lub w uchwale podjętej w trybie większości udziałów tak postanowiono (art. 23 ust. 2 *in fine*);

2) z mocy prawa³⁰ na każde żądanie właścicieli lokali posiadających łącznie co najmniej 1/5 udziałów we wspólnej nieruchomości, jeśli suma udziałów w nieruchomości wspólnej nie jest równa 1 albo większość udziałów należy do jednego właściciela, bądź gdy obydwa te warunki spełnione są łącznie (art. 23 ust. 2a u.w.l.).

W praktyce należy uznać, że dla ustalenia wielkości udziałów we wspólnej nieruchomości miarodajny jest wpis w księdze wieczystej. Jeśli ktoś jest właścicielem kilku lokali w danym budynku lub budynkach należących do jednej nieruchomości gruntowej, to w głosowaniu dysponuje tylko jednym głosem. Jeżeli lokal jest przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych, współwłaściciele celem oddania głosu przypadającego na ich lokal w głosowaniu prowadzonym według zasady, że na każdego właściciela przypada jeden głos, obowiązani są ustanowić w formie pisemnej pełnomocnika, dokonując tego większością głosów liczoną według wielkości udziałów we współwłasności lokalu (art. 23 ust. 2b u.w.l.). Jeżeli lokal jest przedmiotem wspólności majątkowej małżeńskiej, głos współwłaścicieli jest niepodzielny. Powinni oni uzgodnić z sobą sposób głosowania (za czy przeciw uchwale). W tym zakresie stosuje się art. 36 i n. ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy³¹. Możliwe jest wzajemne udzielenie pełnomocnictwa do głosowania.

Właściciel lokalu może głosować osobiście lub przez przedstawiciela. Przedstawicielstwo uregulowane jest zwłaszcza w art. 95–109 k.c. W sprawach przekraczających zwykły zarząd wspólną nieruchomością konieczne jest pełnomocnictwo rodzajowe (wniosek z art. 98 k.c.). Takiego pełnomocnictwa wymaga m.in. udzielenie umocowania do głosowania nad zmianą sposobu liczenia większości głosów, o jakim jest mowa w ust. 2 i 2a art. 23 u.w.l. W innych sprawach wystarczające jest pełnomocnictwo ogólne, które powinno być pod rygorem nieważności udzielone na piśmie (art. 99 § 2 k.c.). Przepisy prawne nie wskazują formy pełnomocnictwa rodzajowego lub szczególnego potrzebnego do oddania głosu przez członka wspólnoty mieszkaniowej. Wskazane jest, by dla celów dowodowych pełnomocnictwo było udzielone

³⁰ Przyjęcie takiego sposobu głosowania nie jest uzależnione od podjęcia uchwały. Tak trafnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 października 2005 r., IV CK 129/05, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 23, s. 1164.

³¹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.

w formie pisemnej. Jeśli było udzielone ustnie, także jest skuteczne, z tym że w razie sporu można tę okoliczność ustalić w postępowaniu sądowym, przy czym nie chodzi tu o potwierdzenie czynności dokonanej przez pełnomocnika, lecz o dowodzenie faktu udzielenia pełnomocnictwa i jego zakresu³².

Zaskarżanie uchwał wspólnot mieszkaniowych i rozstrzyganie sporów

Zacznijmy rozważania od charakteru prawnego uchwały właścicieli lokali (wspólnoty mieszkaniowej). Ustawa o własności lokali tego nie rozstrzyga, konieczne jest więc odwołanie się do ogólnych zasad prawa cywilnego. Trzeba uznać, że udział w głosowaniu ma charakter czynności prawnej, stąd też biorący w nim udział musi – dla ważności swego oświadczenia woli, a wobec tego niekiedy także dla ważności uchwały – mieć pełną zdolność do czynności prawnej, a jeśli działa przez pełnomocnika – pełnomocnictwo musi mieć charakter rodzajowy. Skoro głosowanie ma charakter czynności prawnej, to uchwała zawiera oświadczenie woli, jest zatem czynnością prawną i wywiera określone skutki prawne. Inaczej nie byłoby problemu zaskarżania uchwał.

Według art. 25 ust. 1 ustawy o własności lokali, właściciel lokalu może zaskarżyć uchwałę do sądu z powodu jej niezgodności z przepisami prawa lub z umową właścicieli lokali albo jeśli narusza ona zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną lub w inny sposób narusza jego interesy. Z tego przepisu trzeba wyciągnąć wniosek, że uchwałę może zaskarżyć właściciel oraz samodzielnie także współwłaściciel lokalu. Między współwłaścicielami nie zachodzi współuczestnictwo jednolite, co oznacza że każdy z nich może działać samodzielnie. Uchwałę może zaskarżyć także współwłaściciel lokali niewyodrębnionych. Każda przesłanka zaskarżenia wymieniona w art. 25 ust. 1 ustawy może stanowić samodzielną podstawę zaskarżenia.

Powództwo takie może być wytoczone przeciwko wspólnocie mieszkaniowej w terminie 6 tygodni od dnia podjęcia uchwały na zebraniu ogółu właścicieli albo od dnia wytaczającego powództwo o treści uchwały podjętej w trybie indywidualnego zbierania głosów (art. 25 ust. 1a). Jest to termin zawity, co oznacza, że w razie jego przekroczenia sąd oddali powództwo bez merytorycznego badania przesłanek zaskarżenia. Zaskarżona uchwała

³² Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2017 r., I ACa 426/15, Legalis nr 1576856.

podlega wykonaniu, chyba że sąd wstrzyma jej wykonanie do czasu zakończenia sprawy (art. 25 ust. 2). Właściwy do rozpoznania sprawy jest sąd okręgowy, w którego okręgu znajduje się wspólna nieruchomość (art. 17 pkt 4² i art. 30 k.p.c.).

W orzecznictwie sądowym jest rozbieżne orzecznictwo, co do podstawy prawnej i terminu wytoczenia powództwa o ustalenie nieważności lub nieistnienia uchwały wspólnoty mieszkaniowej (czy podstawę stanowi wyłącznie art. 25 u.w.l. i stosuje się wskazany tam termin, czy podstawę stanowi art. 189 k.p.c., a prawo nie wskazuje terminu). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 września 2015 r. orzekł, że możliwe jest wystąpienie przez członków wspólnoty mieszkaniowej z powództwem o ustalenie opartym na podstawie art. 189 k.p.c., zmierzającym do ustalenia nieistnienia uchwały; wystąpienie z takim powództwem bezspornie nie jest ograniczone ani podmiotowo, ani również temporalnie, a brak jest podstaw prawnych do wprowadzania jakichkolwiek czasowych ograniczeń w jego wytoczeniu, poprzez zastosowanie terminu przewidzianego w art. 25 ust. 1a u.w.l., ale dla wytoczenia innego powództwa, a mianowicie opartego na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy. Powództwo, o którym mowa w powołanym przepisie, oraz powództwo o ustalenie nieistnienia uchwały, wytoczone na podstawie art. 189 k.p.c., są dwoma odrębnymi powództwami, odrębnie uregulowanymi przez ustawodawcę i brak jest podstaw prawnych do tego, aby przy ich dochodzeniu zamiennie stosować elementy reżimu prawnego, nie dotyczącego wprost określonego powództwa³³. Jest to trafny pogląd. Natomiast Sąd Apelacyjny w Szczecinie orzekł, że zawarte w art. 25 ust. 1 u.w.l. sformułowanie „zaskarżyć uchwałę do sądu” oznacza wniesienie pozwu o uchylenie uchwały, jak też o ustalenie jej nieważności lub nieistnienia, w terminie wskazanym w tym przepisie, gdyż przepis ten łącznie z ust. 1a art. 25 reguluje w sposób autonomiczny i wyczerpujący sposób zaskarżenia uchwały wspólnoty mieszkaniowej³⁴. Pogląd ten wydaje się odosobniony.

W jednym pozwie nie można wystąpić jednocześnie z tymi dwoma lub trzema roszczeniami, bo one wzajemnie się wykluczają, ale można wskazać jedno z nich jako roszczenie główne, a drugie jako roszczenie ewentualne.

Powód powinien podać w pozwie, o jaką niezgodność uchwały z prawem lub umową chodzi lub jakie jego interesy uchwała narusza. Powództwo

³³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 773/14, Legalis nr 1352499.

³⁴ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 listopada 2016 r., I ACa 742/16, Legalis nr 1556375.

może być oparte np. na zarzucie nieprawidłowego trybu głosowania (np. nieprawidłowego zwołania zebrania, uniemożliwienia zabrania głosu, nieprawidłowego obliczenia głosów, nieprawidłowego uznania głosów pełnomocników nienależycie umocowanych za ważne) lub na zarzucie innych naruszeń prawa lub interesów skarżącego. Niejednolite jest orzecznictwo sądowe w kwestii dopuszczalności przytaczania po upływie terminu do zaskarżenia uchwały nowych podstaw zaskarżenia. Można uznać za przeważające orzecznictwo wskazujące, że prawo do powoływania nowych podstaw nie ulega prekluzji³⁵.

Naruszenie interesu właściciela powinno być oceniane m.in. w świetle zasad współżycia społecznego. Dla przyjęcia, że istnieją przesłanki do uchylenia danej uchwały musi istnieć co najmniej znaczna dysproporcja pomiędzy potrzebą ochrony interesu określonego właściciela a ochroną interesu wyrażonego podjętą uchwałą. Spór wówczas sprowadza się do rozstrzygnięcia konfliktu pomiędzy dobrem wspólnoty a dobrem jej indywidualnego członka. Na podstawie art. 25 ust. 1 u.w.l. ochronie podlega nie każdy interes właścicieli lokali, a jedynie interes godny takiej ochrony w konfrontacji z interesami pozostałych właścicieli lokali.

Więcej problemów w toku rozstrzygania sporów może stwarzać badanie, czy zaskarżona uchwała narusza zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością. Sąd, badając uchwałę, powinien brać pod uwagę celowość uchwały, rzetelność i gospodarność. Sąd powinien badać uchwałę w kontekście prawnych podstaw zaskarżenia w granicach wskazywanej przez powoda podstawy faktycznej i przy zastosowaniu obowiązujących reguł dowodowych.

Po wpłynięciu pozwu do sądu, powinien on w pierwszym rzędzie ocenić, czy sprawa ma charakter majątkowy, a jeśli tak, to jaka jest wartość przedmiotu sporu, bo od tego zależy ewentualna dopuszczalność zaskarżenia wyroku sądu drugiej instancji skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego. W praktyce trudno niekiedy ocenić charakter prawny sporu – majątkowy czy niemajątkowy. Dla przykładu, Sąd Najwyższy w jednej ze spraw uznał, że sprawa o ustalenie nieważności uchwały wspólnoty mieszkaniowej o odwołaniu ze składu zarządu jednego z jego członków jest sprawą o prawa majątkowe³⁶. We

³⁵ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2011 r., I CSK 540/10, Legalis nr 432250; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 lutego 2017 r., I ACa 865/16, Legalis 1669003.

³⁶ Postanowienie z dnia 26 stycznia 2006 r., V CSK 53/05, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007 r., nr 14, poz. 88.

wstępnej fazie postępowania sąd powinien badać, czy reprezentanci stron są prawidłowo umocowani do działania.

W kwestii oceny zgodności zaskarżonej uchwały z przepisami regulującymi tryb podejmowania uchwał, sąd powinien badać, czy zebranie było prawidłowo zwołane, tj. czy zwołał je zarząd lub uprawniony zarządca, czy każdy właściciel lokalu otrzymał zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie zebrania, a jeśli nie otrzymał – to jaki to miało wpływ na treść uchwały. Niezawiadomienie członka wspólnoty mieszkaniowej o terminie zebrania właścicieli nie stanowi bezwzględnej podstawy uchylenia uchwały, ale może stanowić podstawę jej uchylenia, jeżeli zostanie wykazane, że uchybienie to mogło mieć wpływ na jej treść. Jeśli uchwały były podejmowane częściowo w trybie głosowania na zebraniu, częściowo w trybie indywidualnego zbierania głosów, to trzeba ustalić, czy liczba głosów za uchwałą, jako suma głosów oddanych w obu trybach, stanowi większość. Uchwała podjęta z naruszeniem ustawowego wymogu większości głosów, liczonej według większości udziałów, oznacza że nie stanowi wyrażenia woli przez wspólnotę mieszkaniową, a więc jest uchwałą nieistniejącą³⁷.

W innych kwestiach należy m.in. badać, czy przedmiotem uchwał były właściwe dokumenty czy tylko ich projekty³⁸. Jeśli strona procesowa powołuje się na regulamin wspólnoty, to trzeba badać nie tylko czy uchwała jest sprzeczna z regulaminem, ale także czy regulamin nie jest sprzeczny z ustawą. Nie podlega on badaniu pod tym kątem w innym postępowaniu, bo wspólnota nie podlega rejestracji, w odróżnieniu np. od spółdzielni, której statut sąd rejestrowy bada przy wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego.

Sąd może uwzględnić powództwo lub je oddalić, stosownie do treści żądania powoda oraz dokonanych ustaleń. Wyrok uchylający uchwałę ma charakter konstytutywny, gdyż zmienia stan prawny istniejący we wspólnocie mieszkaniowej. W literaturze postuluje się, by uchylane były uchwały, które są wadliwe w sposób istotny, zwłaszcza jeżeli były podjęte:

- 1) z przekroczeniem kompetencji przysługujących zebraniu właścicieli;
- 2) z naruszeniem przepisów prawa zapewniających ochronę interesów osób trzecich lub interesu publicznego (np. przepisów prawa karnego, administracyjnego, finansowego);

³⁷ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2017 r., I ACa 258/16, Legalis nr 1636735.

³⁸ Uchwała o zatwierdzeniu niepodpisanego przez członków zarządu sprawozdania zarządu powinna być uchylona.

3) z naruszeniem zasad funkcjonowania wspólnoty mieszkaniowej (zasada woli właścicieli i zasada ingerencji sądu) oraz istoty jej działalności (którą jest zarząd nieruchomością wspólną);

4) pod wpływem wady oświadczenia woli powodującej zgodnie z przepisami k.c. bezwzględną nieważność czynności prawnej (art. 82 i 83 k.c.).

Czasem występuje problem, czy można uchylić uchwałę w części. Trzeba uznać, że jeśli w jednej uchwale rozstrzygnięto kilka spraw niezwiązanych ze sobą bezpośrednio, a wada dotyczy tylko niektórych zawartych w niej rozstrzygnięć, to dopuszczalne jest uchylenie uchwały w części wadliwej.

Podsumowanie

Przedstawione opracowanie nie daje w pełni odpowiedzi na wszystkie wątpliwości związane z podejmowaniem uchwał przez wspólnoty mieszkaniowe i rozstrzyganiem sporów sądowych zwłaszcza o ich uchylenie. Zapewne będą one nadal powstawać w toku podejmowania uchwał i przy orzekaniu, gdyż życie jest bogate w różne wydarzenia, które mają znaczenie prawne, a przepisy ustawy są nazbyt lakoniczne, posługują się niespójną terminologią, nie zawsze też dają odpowiedź np. na pytanie, czy dany stan faktyczny mieści się w ramach zawartych w nich norm prawnych. Celowe jest doprecyzowanie rozwiązań prawnych, które są krytycznie oceniane w literaturze przedmiotu i budzą wątpliwości interpretacyjne. Jednakże, szersze przedstawienie tej problematyki wymagałoby osobnej monografii.

Akty prawne

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1043 ze zm.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 716 ze zm.

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1020 ze zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 845 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2005 r., IV CK 129/05, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 23, s. 1164.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., V CSK 53/05, Orzecznictwo Sądów Polskich z 2007 r., nr 14, poz. 88.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2007 r., III CZP 65/07, OSNC z 2008 r., nr 7–8, poz. 69.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2011 r., I CSK 540/10, Legalis nr 432250.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 731/12, Legalis 804264.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2013 r., III CZP 42/13, OSNC z 2014 r., nr 6, poz. 60.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 773/14, Legalis nr 1352499.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2017 r., I CZ 4/17, Legalis nr 1618123.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2018 r., I CZ 8/18, Legalis nr 1731919.

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 18 maja 2012 r., I ACa 449/12, LEX nr 1238495.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 5 grudnia 2012 r., I ACa 1117/12, Legalis nr 721956.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 8 lutego 2013 r., V ACa 533/12, Legalis nr 637128.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 października 2013 r., I ACa 835/13, Legalis nr 1048874.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 września 2014 r., I ACa 391/14, Legalis 1241557.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 25 maja 2016 r., I ACa 105/16, Legalis 1472324.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 listopada 2016 r., I ACa 742/16, Legalis nr 1556375.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2017 r., I ACa 426/15, Legalis nr 1576856.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 lutego 2017 r., I ACa 865/16, Legalis nr 1669003.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2017 r., I ACa 258/16, Legalis nr 1636735.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 stycznia 2018 r., I ACa 728/17, Legalis nr 1760317.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 654/11, Legalis nr 779488.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2015 r., II GSK 1153/14, Legalis nr 1303803.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2017 r., II GSK 2486/15, Legalis nr 1599464.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 stycznia 2018 r., II SA/Bd 835/17, Legalis nr 1721184.

Literatura

Drozd E., *Zarząd nieruchomością wspólną według ustawy o własności lokali*, „Rejent z 1995, nr 4.
Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 1994.

Nazar M., *Status cywilnoprawny wspólnoty mieszkaniowej*, „Rejent” 2000, nr 4.

Turlej A., R. Strzelczyk R., *Ustawa o własności lokali. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Hanna Mierzejewska*

PRAWNE I EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA PLANOWANIA, ZAGOSPODAROWANIA, BEZPIECZEŃSTWA I PROCESU ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ PUBLICZNĄ

Streszczenie

Zarządzanie przestrzenią publiczną w aspekcie planowania i zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone rzetelną diagnozą, na podstawie której opracowywane, realizowane i modyfikowane są plany, a nawet dokonywana jest rewitalizacja przestrzeni. Prawdopodobnie zaplanowana, zagospodarowana i zarządzana przestrzeń powinna dać gwarancję bezpieczeństwa jej użytkownikom. Proces planowania i zagospodarowania przestrzennego powinien mieć charakter sieciowy. Oznacza to, że w procesie tym należy wziąć pod uwagę kilka aspektów: uwarunkowania prawne dotyczące planowania przestrzennego na poziomie europejskim, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów międzynarodowych i nadgranicznych, przepisy prawa obowiązujące w Polsce z uwzględnieniem poziomu samorządu terytorialnego i jego zadań własnych, udział przedstawicieli samorządu terytorialnego, służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, uczestnictwo inwestorów, podmiotów gospodarczych, instytucji oraz partycypacyjne zaangażowanie społeczności lokalnej. Nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej powinno być zachowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienie wysokiego poziomu poczucia bezpieczeństwa użytkownikom przestrzeni.

Słowa kluczowe: zarządzanie przestrzenią, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, bezpieczeństwo, uwarunkowania prawne.

* Mgr inż., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, wykładowca.

Synopsis

Legal and economic conditions for public space planning, zoning, safety and management process

The management of public spaces in respect of spatial planning and spatial development should follow a detailed assessment, which serves as a foundation for drawing up, implementing and modifying plans, and also carrying out revitalization procedures. The correctly planned, developed and managed spaces should provide their users with a high level of safety. The process of spatial planning and developing should approximate a network. This means that the following aspects should be taken into consideration: A legal framework for spatial planning at the European level, with a special focus on international and cross-border legal regulations. Applicable internal laws and regulations, the mandatory assignments of the Local Government Authorities, the contribution of the services responsible for safety and public order, the involvement of investors, the economic entities and institutions, the local community resources. The primary objective of spatial planning and management is the preservation of spatial order, sustainable development as well as providing a high level of safety to the users of public spaces.

Keywords: spatial development, spatial planning, spatial management, safety, legal aspects.

Wstęp

Zarządzanie przestrzenią bezpieczną i związane z nim planowanie przestrzenne regulowane jest przepisami prawa. W ujęciu ogólnopolskim planowanie przestrzenne można zdefiniować jako szereg podejmowanych przedsięwzięć, których efektem jest zapewnienie prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju, sztukę organizowania przestrzeni na potrzeby człowieka przy jednoczesnym uwzględnieniu wzajemnych powiązań poszczególnych regionów, a nawet nadrzędnych interesów ogólnokrajowych¹. W polskim systemie prawodawczym odpowiedzialność za kształtowanie polityki przestrzennej spoczywa na najniższym poziomie samorządu terytorialnego, jakim jest gmina. Podstawowymi przepisami ustrojowymi, które regulują prowadzenie polityki przestrzennej na różnych szczeblach zarządzania publicznego oraz określają zasady zarządzania przestrzenią są m.in.:

¹ J. Szwedowicz-Korejwo, *Ekspertyza prawna z zakresu: odpowiedzialności władzy publicznej za racjonalne gospodarowanie przestrzenią, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego jako podstawowych instrumentów planowania przestrzennego, prawnych możliwości doskonalenia instrumentów planowania przestrzennego, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej*, Olsztyn 2009.

1) art. 164 Konstytucji RP – wskazuje gminę jako właściwą w zakresie wykonywania wszystkich zadań publicznych niezastrzeżonych przez konstytucję i ustawy dla innych władz publicznych i innych jednostek samorządu terytorialnego²;

2) art. 7 ust. 1pkt 1 Ustawy o samorządzie gminnym – wskazuje, że zadaniami własnymi gminy są m.in. zadania mające na celu zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej tworzącej gminę, a wśród nich ład przestrzenny³;

3) art. 3 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – artykuł określa zakres prowadzenia przez gminę polityki przestrzennej, a przede wszystkim sporządzanie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz projektów planów zagospodarowania przestrzennego, a następnie uchwalanie tych opracowań⁴.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzuje celów planowania, lecz określa jego aspekty, które powinny podlegać regułom prawa. Planowanie, gospodarowanie i zarządzanie przestrzenią, czyli podejmowanie działań w dziedzinie gospodarki przestrzennej, powinny być tak realizowane, aby dążyć do zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Planowanie przestrzenne w zarządzaniu gminą pełni następujące funkcje:

1) wyznacza kierunki rozwoju konkretnych obszarów oraz koreluje działania związane z inwestycjami czynionymi przez władze publiczne – funkcja ta realizowana jest na każdym poziomie, poczynwszy od krajowego do lokalnego;

2) nadzoruje prawidłowość zagospodarowania przestrzeni, w tym jej zabudowę – funkcja ta realizowana jest przez lokalne władze samorządowe;

3) koreluje rozbieżne interesy sfery prywatnej i publicznej, z uwzględnieniem zapewnienia ładu przestrzennego i warunków rozwoju przestrzennego – funkcja ta realizowana jest poprzez strategie opracowywane na poziomie kraju, regionu i gminy.

Decyzje dotyczące planowania przestrzennego podejmowane na najniższym szczeblu są zależne od decyzji podjętych na wyższym poziomie podziału administracyjnego państwa. Skuteczność planowania przestrzenne-

² Art. 163 i 164 Konstytucji...

³ Art. 7 ust. 1 pkt 1 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 2019 r., poz. 506.

⁴ Art. 3 ust. 1 *Ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. z 2018 r., poz. 1945.

go i kontrola prawidłowości zagospodarowania przestrzeni uzyskiwana jest poprzez uporządkowanie i zapobieganie chaosowi oraz poprzez rozwiązywanie potencjalnych konfliktów między sferą prywatną a publiczną, których efektem byłoby osłabienie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców danej przestrzeni. Ponadto prawidłowo zaplanowana i zarządzana przestrzeń nie prowokuje sprawców do popełniania czynów zabronionych. Proces planowania i zagospodarowania przestrzennego powinien mieć charakter sieciowy. Oznacza to, że w procesie powinni brać udział nie tylko przedstawiciele samorządu, lecz także wszyscy jej użytkownicy, tj. służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny, inwestorzy, podmioty gospodarcze, instytucje oraz społeczność lokalna.

Reasumując, planowanie i zarządzanie przestrzenią publiczną powinno odbywać się w kontekście uwarunkowań prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz przy uwzględnieniu aspektów bezpieczeństwa, a w szczególności poziomu poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Badania naukowe, które przeprowadzono posiadały charakter prakseologiczny. Głównym celem procesu badawczego było zbadanie i wyjaśnienie, które uwarunkowania prawne związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni są kluczowe dla problematyki kształtowania przestrzeni bezpiecznej oraz na jakiej podstawie opracowywane są dokumenty planistyczne. Do rozwiązania głównego problemu badawczego zastosowano ogólnologiczne metody badawcze, tj. analizę, syntezę, abstrahowanie izolujące i generalizujące, wnioskowanie dedukcyjne i indukcyjne oraz analizę i krytykę literatury. W procesie poznania naukowego nieodzowne były przepisy prawa europejskiego i polskiego, dotyczące planowania, projektowania i zagospodarowania przestrzennego, przepisy ustrojowe dotyczące zadań i funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz ustawy samorządowe wszystkich szczebli podziału administracyjnego kraju.

Uwarunkowania prawne planowania przestrzennego na poziomie europejskim

Od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej pojawiła się w planowaniu przestrzennym potrzeba uwzględniania uwarunkowań międzynarodowych i nadgranicznych. Polityka przestrzenna, bez względu na poziom, na którym jest prowadzona, jest realizowana przez władze publiczne za pomo-

cą różnorodnych instrumentów. W Unii Europejskiej na planowanie i rozwój przestrzenny mają wpływ:

- 1) integracja Europy i współpraca między państwami członkowskimi;
- 2) rola władz publicznych każdego szczebla – od lokalnych po władze regionalne;
- 3) rozszerzenie Unii Europejskiej i współpraca pomiędzy państwami członkowskimi a zainteresowanymi stronami.

Pierwszym dokumentem, w którym wyznaczono kierunki rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej, była Europejska Koncepcja Rozwoju Przestrzennego (ESDP – *European Spatial Development Perspective*). W Koncepcji tej zawarto sześć zasad, które nazwano „zasadami lipskimi”. Dotyczą one polityki przestrzennej i stanowią, że:

- 1) rozwój przestrzenny może mieć znaczący wpływ na osiągnięcie spójności ekonomicznej i społecznej Unii;
- 2) głównym celem polityki przestrzennej jest zrównoważony rozwój;
- 3) ESDP nie będzie miała mocy wiążącej dla państw członkowskich;
- 4) idee zawarte w dokumencie będą zgodne z zasadą subsydiarności;
- 5) każdy kraj przyjmie dokument ESDP i będzie realizował politykę rozwoju przestrzennego Europy w takim stopniu, w jakim uzna to za stosowne;
- 5) dokument ESDP nie będzie miał wpływu na kompetencje instytucji odpowiedzialnych za politykę przestrzenną Wspólnoty⁵.

Wraz z rozwojem Unii Europejskiej ewoluowały zagadnienia związane z prowadzeniem polityki przestrzennej. W 2010 roku przy współudziale Polski powstał dokument strategiczny rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej – *Wizje i strategie wokół Morza Bałtyckiego (Vision and Strategies around the Baltic Sea VASAB 2010)* oraz dokument *Vision PlaNet*. Dokumenty te formułowały cele rozwoju przestrzennego regionów Europy w kontekście ESDP. Polska nadal aktywnie uczestniczy w programie VASAB, którego priorytetem, wizją oraz strategią jest integracja przestrzenna, rozumiana jako harmonijny rozwój struktur przestrzennych, m.in. sieci osadniczych wraz z pozostałymi formami zagospodarowania przestrzennego w całym regionie. Strategia składa się z części diagnostycznej oraz identyfikuje podstawowe wartości rozwoju przestrzennego w regionie, wizję, cele strategiczne oraz konkretne działania zmierzające do ich realizacji⁶.

⁵ M. Bors, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, t. 2, WSS-E, Warszawa 2004, s. 37–38.

⁶ J. Zaucha, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 276–277.

Potrzeba uwzględniania uwarunkowań międzynarodowych i nadgranicznych związanych z planowaniem przestrzennym powstała wraz z otwarciem się Polski na świat zachodni. Władze państwowe muszą je uwzględnić w długookresowych planach strategicznych oraz koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Jest to istotne dla regionów przygranicznych, zwłaszcza położonych wzdłuż zachodniej i południowej granicy Polski. Współpraca z partnerami zagranicznymi może odbywać się na poziomie planowania regionalnego lub lokalnego. W województwach nadgranicznych polega ona na wymianie informacji planistycznych, głównie drogą nieformalną. Współpracę formalną w zakresie planowania przestrzennego ograniczają planistyczne i terytorialne kompetencje władz.

Uwarunkowania prawne dotyczące planowania przestrzennego na poziomie europejskim zostały omówione na podstawie sprawdzonych systemów planowania przestrzennego obowiązujących w Niemczech i Wielkiej Brytanii. W tych krajach podstawy prawne oraz struktura organizacyjna planowania przestrzennego znacząco się różnią, choć dotyczą tych samych celów.

System planowania przestrzennego w Niemczech obejmuje prawo porządku przestrzennego i planowania krajowego (*Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*) oraz prawo budowlane (*Baurecht*). *Ustawa o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz, ROG)*⁷ została uchwalona w 1965 roku. Przepisy regulujące prawo budowlane są zaś zawarte w kodeksie budowlanym (*Baugesetzbuch, BauGB*)⁸, który obowiązuje od 1960 roku. Niektóre jego przepisy, np. w kwestii wydawania pozwoleń na budowę i wymogów technicznych stawianych budowlom, zostały określone w ustawach krajów związkowych. W strukturze administracyjnej państwa kraje członkowskie i federacje odpowiedzialne są za prawo porządku przestrzennego i planowanie krajowe. W gestii krajów członkowskich i federacji jest tworzenie ram planowania na poziomie kraju i regionu. Gminy natomiast odpowiadają za respektowanie prawa budowlanego, które określa zasady użytkowania, sposób ochrony terenów, realizację inwestycji, w tym zabudowę mieszkaniową, usługową i przemysłową.

Organizacja planowania i zagospodarowania przestrzennego w Niemczech odbywa się na każdym poziomie podziału administracyjnego kraju, od krajów związkowych po gminy. Na najwyższym szczeblu, tj. krajów zwią-

⁷ Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs Und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18 August 1997 r. (BGBl. I S.2081).

⁸ Neufassung des Baugesetzbuchsvom 27 August 1997 (BGBl. I S.2141).

kowych, planowane są aglomeracje miejskie wraz z ich infrastrukturą. Zakres planowania przestrzennego jest odmienny dla każdego poziomu administracyjnego. Na poziomie krajów związkowych w gestii rządów tych krajów jest sporządzanie: planów porządku przestrzennego obszarów tych krajów oraz planów regionalnych będących uszczegółowieniem planów porządku przestrzennego. Zakres planowania przestrzennego na poziomie samorządu gminy różni się od planowania na najwyższym szczeblu. Rady gmin opracowują i uchwalają plany:

- 1) użytkowania terenów, czyli budowlane plany przygotowawcze;
- 2) zabudowy, czyli wiążące plany budowlane.

Ponadto do podstawowych kompetencji samorządu gminy, oprócz opracowywania powyższych planów, należy również ochrona terenów i kierowanie procesami budowlanymi.

W przepisach porządkujących organizację i procedury planowania zagospodarowania przestrzennego znajdują się zasady porządku przestrzennego, a wśród nich, m.in. zasada nakazująca przeciwdziałać rozpraszaniu osadnictwa i zabudowy oraz zasada utrzymania, odnawiania i rozwijania istniejących kompleksów zabudowy. W planowaniu zagospodarowania przestrzennego władze najwyższego szczebla niemieckiej administracji publicznej, czyli władze federalne, posiadają kompetencje koordynujące. Koordynują działania ministra federalnego ds. porządku przestrzennego oraz podległej mu Rady ds. Porządku Przestrzennego z działaniami Konferencji Ministrów ds. Porządku Przestrzennego oraz Federalnego Urzędu ds. Budownictwa i Porządku Przestrzennego. Ponadto scalają plany porządku przestrzennego, plany regionalne oraz plany budowlane. Na poziomie powiatów samorząd lokalny nie posiada żadnych kompetencji w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego, jednak ma uprawnienia do wydawania pozwoleń na budowę.

Natomiast w systemie angielskim termin „planowanie przestrzenne” odpowiada przestrzennej lokalizacji oraz procesom inwestycyjnym. Pojęcie planowania przestrzennego ma w Wielkiej Brytanii nieco inne znaczenie niż w Niemczech i Polsce, oznacza bowiem sposób użytkowania terenu. System planowania przestrzennego w Anglii opiera się na dokumencie z 1990 roku i jest zatytułowany *Town and Country Planning Act* (TCPA). Dokument ten, zmodyfikowany w 2004 roku jako *Planning and Compulsory Purchase Act* (PCPA), reguluje zadania oraz określa kompetencje dystryktów i hrabstw wchodzących w skład struktury administracyjnej Wielkiej Brytanii. Zadania i kompetencje dotyczą sporządzania planów, zasad ich kontroli w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a także zakresu interwencji ministra

w proces planistyczny. W prawodawstwie Anglii obowiązują akty wykonawcze, które:

1) szczegółowo precyzują zasady sporządzania planów – *The Town and Country Planning (Local Development, England) Regulations 2004* (S.I. 2004, No. 2204);

2) określają klasy użytkowania terenów – *Town and Country Planning (Use Classes) Order* (S.I. 704, 1987 ze zm.);

3) regulują zasady kontroli nowych sposobów użytkowania terenów – *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order* (1997, S.I. No. 418 ze zm.)⁹.

W Anglii wyróżniamy dwa poziomy planów. Pierwszy z nich określa zasadnicze strategie przestrzenne dla obszaru hrabstwa i jest to plan struktury (*structure plan*). Kolejnym poziomem są lokalne plany zagospodarowania sporządzane przez dystrykty (*local development plans*). Władze dystryktu sporządzają plan zagospodarowania dla całego obszaru dystryktu. W planie zagospodarowania znajdują się strategia i polityka rozwoju przestrzennego oraz konkretne propozycje tego rozwoju. Przepisy TCPA są stanowione przez lokalne władze planistyczne, czyli podmioty, które mają prawo sporządzać plany oraz kontrolować proces zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wyznaczane są regionalne ciała planistyczne, niemające charakteru władzy publicznej, których zadaniem jest sporządzanie dokumentów planistycznych o charakterze strategicznym, określane jako regionalna strategia przestrzenna. W systemie angielskim również minister stanowi władzę planistyczną, obejmującą swoim działaniem cały kraj oraz poszczególne regiony. Do jego kompetencji należy prawo ingerencji w planowanie zagospodarowania przestrzennego oraz kontrola na poziomie lokalnym¹⁰.

W przedstawionych systemach planowania przestrzennego, obowiązujących w Niemczech i Wielkiej Brytanii, występują zasadnicze podobieństwa i różnice. Najważniejszymi cechami wspólnymi obu systemów są ich skuteczność i efektywność. System planowania przestrzennego w tych krajach ma ogromne znaczenie w procesie zagospodarowania terenu. Jednocześnie w Unii Europejskiej są kraje, w których działania związane z procesem zagospodarowania przestrzennego nie są spójne z planowaniem i to pomimo istnienia systemu planowania. Przykładem takich praktyk jest system włoski,

⁹ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*, Sprawne Państwo, Warszawa 2007, s. 16–17.

¹⁰ Tamże, s. 18.

w którym zabudowa przestrzeni o charakterze publicznym nie powstaje na podstawie planu, lecz jest wtórnie legalizowana. Oznacza to, że plan nie ukie-
runkowuje procesu zagospodarowania.

Zarówno w systemie niemieckim, jak i angielskim systemy planowania przestrzennego są umocowane na najniższym szczeblu podziału teryto-
rialnego państwa. Oznacza to, że władztwo planistyczne, czyli proces pla-
nowania przestrzennego, realizowane jest na poziomie gmin i dystryktów. W przypadku Niemiec jest to władztwo silnie oparte na założeniach i planach strategicznych, a więc umocowane doktrynalnie, przyjmujące rozwiązania ustrojowe. Wielka Brytania to systemy planistyczne oparte na praktyce i bez-
pośrednim kontrolowaniu procesu zagospodarowania kraju. W tym systemie preferowane są rozwiązania praktyczne, a nie ustrojowe.

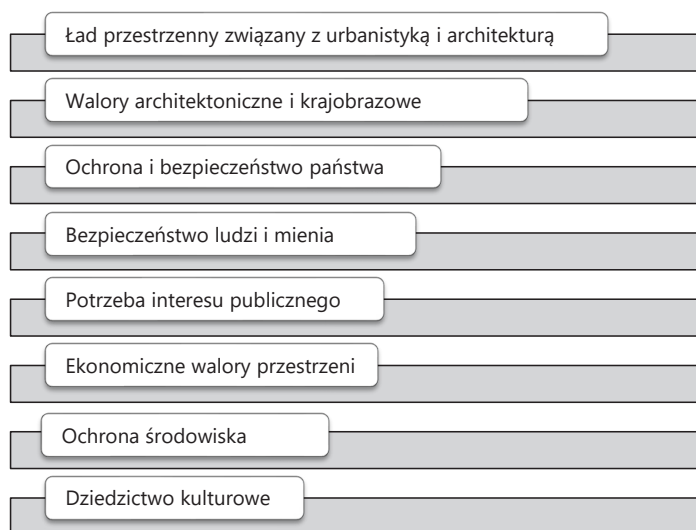
W obu krajach jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla posiadają bardzo szeroki zakres uznaniowości. Jednak ich działania w zakre-
sie planowania i zagospodarowania przestrzeni zależne są od rozstrzygnięć władz publicznych wyższych szczebli. Oznacza to, że dokumenty planistyczne związane z planowaniem zagospodarowania przestrzennego sporządzane są na najwyższym szczeblu władztwa terytorialnego i są wiążące dla szczebla najniższego. Zatem w obu systemach dokumenty planistyczne podlegają hierarchizacji. Różnicę między nimi można podsumować tym, że system nie-
miecki maksymalizuje pewność, natomiast angielski – elastyczność. Oznacza to, że w Niemczech na podstawie planów z dużym stopniem pewności moż-
na stwierdzić, gdzie dane obiekty będą zlokalizowane, natomiast w Anglii potencjalny inwestor ma pewność, że jego zamierzenia inwestycyjne będą w stosunku do istniejących planów ocenione merytorycznie.

Uwarunkowania prawne planowania przestrzennego w kształtowaniu i zarządzaniu przestrzenią w Polsce

Zarządzanie przestrzenią w Polsce obejmuje różne skale przestrzenne – od krajowej po lokalną. Głównym celem gospodarki przestrzennej powin-
no być dążenie do zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca zdefiniował pojęcie „ładu przestrzennego” jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funk-
cjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompo-
zycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym). Prościej mówiąc, ład przestrzenny jest niczym innym, jak porządkiem przestrzennym. Musi podlegać kontroli publicznej w oparciu o odpowiednio sformułowane zasady i wymagania określone prawem przestrzennym. Powinien być realizowany przy wykorzystaniu zaawansowanych technologii planowania i narzędzi GIS-u¹¹ oraz geowizualizacji.

W planowaniu przestrzennym uwzględnia się czynniki takie jak: wymagania ładu przestrzennego związane z urbanistyką i architekturą, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, ekonomiczne walory przestrzeni, prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz potrzeby interesu publicznego (zob. rys. 1).



Rys. 1. Wymagania uwzględniane w planowaniu przestrzennym

Źródło: oprac. własne

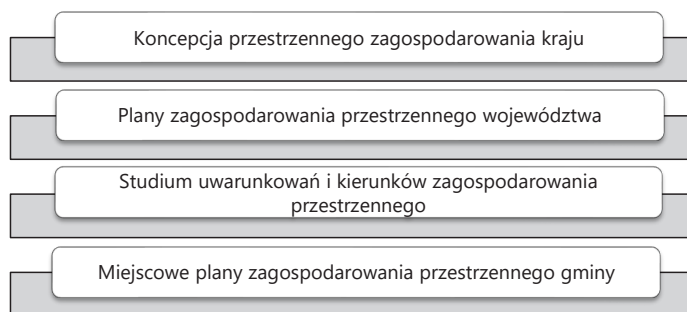
¹¹ GIS (*Geographical Information Systems*) – system informacji geograficznej, określany też jako system informacji przestrzennej. W jego skład wchodzi nie tylko zasoby wiedzy, ale też ludzie, sprzęt i oprogramowanie. Służy do pozyskiwania, przechowywania, przesyłania, analizowania i wizualizacji danych przestrzennych. Dane dotyczą konkretnego miejsca. Pomiar oraz zbieranie danych odbywa się przy użyciu systemu GPS oraz przy wykorzystaniu zdjęć satelitarnych i lotniczych. GIS to również przechowywanie informacji oraz tworzenie przestrzennych baz danych i zarządzanie nimi. Analityk może na podstawie danych wejściowych z GIS, przy pomocy narzędzi oraz właściwie dobranej metodyki, opracować inne dane. Zob. <http://www.gis-suport.pl> [dostęp: 5.02.2019].

Planowanie przestrzenne jest realizowane zgodnie z podziałem terytorialnym kraju i odbywa się na poziomie kraju, województwa i gminy. Bez względu na skalę powinno opierać się na skoordynowanych działaniach wszystkich władz publicznych i prowadzeniu właściwej polityki, której celem jest wspieranie samorządu terytorialnego poprzez tworzenie regionalnego funduszu interwencji na rzecz zwiększania ładu przestrzennego. Plany przestrzenne należy tworzyć wspólnie ze społecznością lokalną, w sposób partycypacyjny, z wykorzystaniem dialogu, a nie tylko konsultacji społecznych¹².

Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zasady i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy, reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie określa ona *explicite* strategicznych ani operacyjnych celów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ustanawia, że określonym i prawnym regułem muszą podlegać sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, sposoby ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy oraz kreowanie i prowadzenie polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Podstawą kreowania polityki przestrzennej jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Jednak to właśnie ład przestrzenny jest paradygmatem zrównoważonego gospodarowania przestrzenią. Planowanie przestrzenne odbywające się na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym związane jest z odrębnymi, obligatoryjnymi dokumentami planistycznymi, różniącymi się zakresem oraz charakterem. Tworzą one uporządkowany system planistyczny (zob. rys. 2). W systemie tym wyróżnia się:

- 1) koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju;
- 2) plany zagospodarowania przestrzennego województw;
- 3) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- 4) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

¹² Regionalne fundusze interwencji na rzecz zwiększania ładu przestrzennego mogą być tworzone w ramach regionalnych programów operacyjnych. Wyzwania związane z równoważeniem procesów rozwoju regionu obejmują m.in.: 1) poprawę jakości przestrzeni miejskiej, w tym centrów miast i dzielnic mieszkaniowych; 2) podnoszenie atrakcyjności mieszkaniowej ośrodków miejskich, w tym poprawa planowania przestrzennego i rozwój infrastruktury; 3) wzmocnienie ośrodków organizujących rozwój na szczeblu lokalnym poprzez poprawę jakości przestrzeni; 4) wzrost uczestnictwa społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych; 5) poprawę bezpieczeństwa publicznego. W ramach RPO realizowane są cele i priorytety Strategii Lizbońskiej oraz Strategii Europa 2020.



Rys. 2. Podstawowe dokumenty systemu planistycznego w Polsce

Źródło: oprac. własne

Jednak polityka przestrzenna realizowana w Polsce, bez względu na jej poziom, w coraz większym zakresie opiera się na strategiach rozwoju, z ich uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi i przyrodniczymi.

Na najwyższym poziomie prowadzenia polityki przestrzennego zagospodarowania kraju opracowuje się koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Na szczeblu krajowym aktem specjalistycznego planowania przestrzennego są programy, które zawierają zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Za właściwe kreowanie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju odpowiedzialne są władze administracji rządowej, czyli Rada Ministrów. Planowanie i opracowanie koncepcji znajduje się w kompetencji ministra właściwego ds. infrastruktury i budownictwa. Prace dotyczące planowania i konstruowania koncepcji wspomagane są przez Główną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną¹³, która pełni funkcję doradczą.

¹³ Komisja urbanistyczno-architektoniczna uczestniczy w procesie planowania przestrzennego i jest organem doradczym. Art. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym hierarchizuje komisję i wskazuje organy administracji, które powołują ją na poszczególnych szczeblach. Zgodnie z tym artykułem, w skład komisji wchodzi osoba posiadająca wykształcenie i przygotowanie fachowe związane bezpośrednio z teorią i praktyką w zakresie planowania przestrzennego. Praktyka pokazuje, że co najmniej połowa składu komisji pochodzi z rekomendacji branżowych stowarzyszeń i samorządów zawodowych. Uwarunkowania prawne pozostawiają dużą swobodę organom powołującym komisję. Swoboda ta dotyczy tworzenia i określenia sposobu funkcjonowania komisji zarówno co do liczby jej członków, jak i ich szczegółowych kwalifikacji zawodowych. Ustawodawca określa, że na najwyższym szczeblu administracji, tj. przy ministrze właściwym ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, powoływana jest Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna. Jej organizację oraz tryb działania ustalił minister infrastruktury zarządzeniem nr 31

Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030¹⁴, która jest najważniejszym dokumentem dotyczącym ładu przestrzennego Polski. Zawiera główne kierunki polityki przestrzennej państwa i ogólną wizję zagospodarowania przestrzennego kraju. Dokument ten posiada strategiczny i koncepcyjny charakter. Zakłada efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia celów, którymi są konkurencyjność, zwiększenie zatrudnienia oraz spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna w długim okresie¹⁵.

Dokumentem planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa, uchwalany przez przedstawicielstwo społeczne, czyli sejmik województwa. Plan ten pełni funkcję koncepcyjną i tworzy ogólną koncepcję zagospodarowania przestrzennego regionu, czyli województwa. Jedną ze składowych planu wojewódzkiego jest plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Przedmiotem szczególnej uwagi jest ośrodek wojewódzki i strefa jego

z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie regulaminu Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Dz.Urz. MI, Nr 6, poz. 33 ze zm. Na szczeblu województwa marszałek województwa obligatoryjnie powołuje wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną i opracowuje jej regulamin. Na najniższym poziomie administracyjnym, tj. poziomie gminy, ustawodawca dopuszcza następujące rozwiązania: powołanie komisji w gminie, zawarcie porozumienia z inną gminą lub też zawarcie porozumienia z powiatem. Komisję powołuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W zależności od szczebla funkcjonowania komisji jej zadania w zakresie planowania przestrzennego są zróżnicowane. Badania zawarte w niniejszej dysertacji obejmują teren Gminy Miasta Elbląg, dlatego też istotne są tutaj zadania komisji na poziomie gminy. Do ustawowych zadań gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej należy: wydawanie opinii o projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w toku sporządzania studium (art. 11 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), wydawanie opinii o projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w toku sporządzania tego planu (art. 17 pkt 6 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz wydawanie opinii w sprawie analiz wykonywanych w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych (art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Komisje na szczeblu gminnym grają więc bardzo istotną rolę, wydając opinię w procesie stanowienia prawa. Wydanie opinii skutkuje ważnością przyjętej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jej brak – nieważnością podjętej uchwały, czyli naruszeniem trybu jej uchwalania (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

¹⁴ Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 2012 r. poz. 252 ze zm.

¹⁵ Strategie. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html [dostęp 3.02.2019].

oddziaływania. Uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego województwa staje się w sensie prawnym aktem zarządzania wewnętrznego – ustalenia w nim zawarte obowiązują organy administracyjne biorące udział w uchwalaniu tego dokumentu. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie obowiązuje osób i instytucji trzecich oraz nie powoduje żadnych skutków prawnych w zakresie zagospodarowania przestrzeni.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa w sposób jednoznaczny, że w planowaniu przestrzennym realizowanym w Polsce zasadniczą rolę odgrywa gmina. W gminie w sposób bezpośredni i faktyczny realizowana jest gospodarka przestrzenna. Dokumentami w zakresie planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym, na podstawie których gmina prowadzi politykę i gospodarkę przestrzenną, są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy zobowiązana jest do prowadzenia właściwej polityki przestrzennej związanej z szeroko rozumianym planowaniem przestrzennym. Kierunki polityki i zagospodarowania przestrzennego, w tym czynniki i ograniczenia będące uwarunkowaniem rozwoju przestrzennego, są zawarte w studium uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy. Opracowanie studium jest obowiązkowe i musi być uchwalone przez radę gminy.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obejmuje swoim zasięgiem całe terytorium gminy i dotyczy terenu zamkniętego. Powinno być zgodne z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleniami strategii rozwoju i planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategią rozwoju gminy. Dokument ten nie jest aktem prawnym, obowiązującym mieszkańców i podmioty gospodarcze, nie jest aktem prawa miejscowego. Nie będąc aktem prawnym, nie może być podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie zagospodarowania obszaru gminy. Spełnia za to inne funkcje: jest aktem polityki przestrzennej i rozwoju gospodarczego gminy, godzi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz promuje gminę wśród potencjalnych inwestorów.

Studium składa się z dwóch części: teoretycznej – tekstowej i graficznej, czyli rysunku studium. W studium określa się m.in.:

- 1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;
- 2) kierunki i wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych spod zabudowy;

- 3) obszary o szczególnym znaczeniu, na których rozmieszczone będą inwestycje o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym;
- 4) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 5) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;
- 6) obszary zdegradowane;
- 7) granice terenów zamkniętych i ich strefy ochronne;
- 8) inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie (art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Procedura opracowania studium jest wieloetapowa i składa się z następujących czynności: rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium i na tej podstawie organ odpowiedzialny za opracowanie projektu studium ogłasza w formie obwieszczenia w miejscowej prasie informację o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, a także określa formę, miejsce oraz termin składania wniosków dotyczących studium. Organem odpowiedzialnym za opracowanie studium jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiadamia w formie pisemnej instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium. Kolejnymi czynnościami są: rozpatrzenie złożonych wniosków, sporządzenie projektu dokumentu studium, uzyskanie opinii od gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej, uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, uzgodnienie projektu studium z wojewodą, wystąpienie m.in. do sąsiednich gmin, organów wojskowych i bezpieczeństwa o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium, wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych opinii i uzgodnień, publiczne eksponowanie projektu studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz poddanie projektu pod dyskusję, ustalenie terminu wnoszenia przez osoby fizyczne i jednostki organizacyjne uwag oraz przedstawienie radzie gminy do uchwalenia projektu studium wraz z listą wniesionych uwag. Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy wiąże prawnie organy gminy. Wojewoda po uchwaleniu studium przez radę gminy poddaje je ocenie pod względem zgodności z prawem. Uchwalone i poprawnie sporządzone studium jest podstawą do opracowania i uchwalenia planów miejscowych (art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W myśl cytowanej wyżej ustawy drugim dokumentem, na podstawie którego gmina realizuje politykę i gospodarkę przestrzenną, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan sporządza się w miarę potrzeb, jednak ustawa określa szczegółowe przypadki, kiedy należy go sporządzać obowiązkowo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem wyznaczającym kierunki i ramy gospodarki przestrzennej gminy, a w szczególności – doprecyzowaniem studium. To równocześnie akt prawa miejscowego, wiążący wszystkich użytkowników przestrzeni, tj. organy samorządowe gminy, instytucje publiczne, podmioty gospodarcze oraz społeczność lokalną. Plan ten jest tworzony dla konkretnej przestrzeni i terenu stanowiącego część terytorium gminy: obejmuje tereny otwarte, dla których podaje jedynie granice, ale mogą się w nim znaleźć również tereny zamknięte.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pewne elementy muszą być wyeksponowane obowiązkowo. Są to m.in.:

- 1) przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 3) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej;
- 4) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Ponadto w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zależności od potrzeb ustanawia się m.in.:

- 1) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
- 2) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym;
- 3) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących realizacji imprez masowych;
- 4) granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;
- 5) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Analogicznie jak przy opracowywaniu i uchwalaniu studium plany poddawane są uzgodnieniom, opiniowaniu i konsultacjom społecznym. Proces

postępowania podczas opracowania planu miejscowego składa się z trzech etapów: czynności przygotowawczych, sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalenia i promulgacji (ogłoszenia, stwierdzenia zgodności z prawem, polecenia stosowania wszystkim adresatom) planu miejscowego¹⁶. Zatem najpierw organ administracyjny sporządza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego ogłasza obwieszczenie w miejscowej prasie. Po rozpatrzeniu wniosków sporządza projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i występuje o opinie do gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej oraz innych zainteresowanych stron. Wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, a następnie rozwiązania zawarte w planie upublicznia w celu poddania ich społecznej dyskusji. Etapem końcowym jest uchwalenie przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak, zanim to nastąpi, dokonuje się sprawdzenia, czy plan nie narusza ustaleń studium co do uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danego obszaru objętego tym dokumentem¹⁷.

Dokumenty, o których była mowa, czyli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy, są uchwalane przez radę gminy. Oba odgrywają w polskim systemie planowania kluczową rolę. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią podstawowy instrument prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie gminy. Powinny znaleźć się w nich uregulowania związane z estetyką zagospodarowania, porządkiem architektonicznym zabudowy oraz kształtowaniem krajobrazu. Jeżeli aspekty te nie zostały ujęte w powyższym dokumencie, to drogą ich wyegzekwowania będą przepisy stanowiące prawo budowlane oraz inne stosowane ustawy ogólnokrajowe. Jednak jeżeli gmina lub miasto nie opracowało miejscowego planu zagospodarowania, od razu daje się zauważyć prawidłowość, że warunki zabudowy tworzone są mało precyzyjnie, nieprzemyślane i nie korelują z istniejącą zabudową pod kątem architektonicznym, a jedynie wprowadzają chaos w przestrzeń publiczną. Ponadto często dochodzi wtedy do dewastacji terenów zielonych, krajobrazu oraz przestrzeni pod względem kulturowym.

¹⁶ W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK, Toruń 2004, s. 66–67.

¹⁷ M. Dutkowski, *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym*, <http://www.arlnet.de/commin/poland-polska/31-planowanie-przestrzenne> [dostęp: 2.02.2019].

W sensie prawnym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, które wprowadzają w przestrzeń ściśle określone zasady działalności inwestycyjnej i stanowią przepis gminny. Z mocy prawa wyłączną właściwość podejmowania i uchwalania tych planów posiada rada gminy. Treści w nich zawarte i uchwalone są powszechnie obowiązujące na obszarze objętym planem, czyli na obszarze gminy. Tworzenie koncepcji przestrzennego zagospodarowania gminy realizuje się w ścisłym związku z założeniami polityki przestrzennej państwa oraz koncepcją zagospodarowania przestrzennego województwa. Ponadto są to podstawowe instrumenty implementacji rozwiązań planistycznych dotyczących obszaru terytorialnego gminy. W polskim systemie planowania przestrzennego obejmującym skalę lokalną następuje konkretyzacja i faktyczna realizacja gospodarki przestrzennej. Tylko gmina posiada władztwo planistyczne i kompetencyjne dotyczące planowania terenu i przestrzeni na określone cele. W obszarze gospodarki przestrzennej gminy jest to z mocy prawa najważniejszy dokument i nie mogą być wydawane inne przepisy gminne w tym zakresie.

Podstawowe dokumenty – takie jak koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, czyli plany miejscowe oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – są uzupełniane przez analizy, studia, koncepcje i programy. Tego typu uzupełnień dokonuje się na każdym szczeblu zarządzania: gminnym, powiatowym, wojewódzkimi i krajowym. Ustawodawca precyzuje rodzaj dokumentów, które gmina jest zobowiązana opracować w obszarze planowania przestrzennego. Obecnie wiele gmin przygotowuje także dodatkowe dokumenty, niewymagane przez ustawodawcę. Przykładem dokumentów wykraczających poza ustawowy zakres są strategie rozwoju, zawierające wytyczne do planów zagospodarowania przestrzennego. Strategie są ściśle związane z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem funduszy z Unii Europejskiej.

Kolejnym dokumentem przygotowywanym na poziomie gminy jest lokalny program rewitalizacji. Również on jest tworzony w celu pozyskania środków finansowych z Unii Europejskiej, tym razem na rzecz rewitalizacji tzw. obszarów kryzysowych. Założeniem programu rewitalizacji jest opracowanie, przyjęcie i koordynacja wieloletnich działań w sferze przestrzeni, urządzeń technicznych, społeczeństwa i gospodarki, które zmierzają do rozwoju danego obszaru poprzez wyprowadzenie go z sytuacji kryzysowej. Działania rewitalizacyjne są skoncentrowane na obszarach priorytetowych, wyjątkowo ważnych dla miasta, na których stwierdzono występowanie zagrożeń.

Pewnym zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju może być autonomia gmin i miast w zakresie gospodarki przestrzennej. Bywa, że prowadzi ona do unikania ustaleń planistycznych. Obecnie obowiązujące uregulowania prawne umożliwiają stosunkowo szybkie i łatwe przekwalifikowanie gruntów rolnych pod zabudowę. Często miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniają zasad związanych z projektowaniem urbanistycznym, a lokalizacja obiektów dokonywana jest pod względem walorów krajobrazowych.

Zadania własne samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania bezpiecznych przestrzeni

W zarządzaniu przestrzenią publiczną, a w tym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie gminy, istotną rolę odgrywa samorząd terytorialny. Podstawy ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a także jego organizację, kompetencje najważniejszych organów państwa oraz podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli reguluje Konstytucja RP. Jej art. 5 określa główne kierunki i cele stawiane przed państwem, a przede wszystkim – jego funkcje. Wyznaczenie funkcji jest bardzo istotne, gdyż z nich wynikają kompetencje i zadania, które mają być realizowane przez organy państwowe. Nadrzędną funkcją państwa jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności jego terytorium. Realizacja tej funkcji jest możliwa, gdy zostaną zapewnione: wolność, prawa człowieka i obywatela, jego bezpieczeństwo, ochrona dziedzictwa narodowego, a także ochrona środowiska. U podstaw realizacji każdego z tych obszarów leży zasada zrównoważonego rozwoju państwa i gospodarki narodowej.

Ponadto Konstytucja RP w art. 4 określa formy sprawowania władzy i precyzuje, że to naród jako suweren sprawuje w Rzeczypospolitej Polskiej władzę zwierzchnią w sposób bezpośredni lub też poprzez swoich przedstawicieli. W związku z tym, że zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego są jednymi z głównych zadań stawianych przed administracją publiczną i obywatelami, na każdym szczeblu zarządzania wyodrębniono organ administracji ogólnej. Organy te odpowiadają za podejmowane działania i uzyskiwane rezultaty w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadania nałożone na administrację ogólną mogą być wykonywane przez organy samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej.

Na najniższym szczeblu sprawowania władzy znajduje się gmina, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. W myśl art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone

przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Rolę gminy szczegółowo określa ustawa o samorządzie gminnym. Ustawa precyzuje zakres działania i zadania gminy, określa jej władze, rodzaje aktów prawa miejscowego stanowionego przez gminę, gospodarkę finansową, związki i porozumienia międzygminne, stowarzyszenia gminne oraz nadzór nad działaniami gminy. Gmina odpowiada także za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, a do jej kompetencji należy realizacja wszystkich zadań samorządu niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji RP).

Organami występującymi w strukturze gminy są wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz rada gminy, zwana w niektórych przypadkach radą miasta. Do kompetencji rady gminy, która posiada władzę uchwałodawczą, należą wszystkie sprawy objęte obszarem działalności gminy. Ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym wyznaczył zadania własne gminy.

Gmina posiadająca status miasta na prawach powiatu wykonuje oprócz nich zadania przydzielone samorządowi powiatu¹⁸. Art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹ określa, jakie warunki musi spełnić miasto na prawach powiatu. Natomiast art. 92 tejże ustawy wymienia organy powiatu w miastach na prawach powiatu. W myśl tego artykułu funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje rada miasta i prezydent miasta.

Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Wśród wielu wskazanych tam zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli występują m.in. te, które znajdują się też w ustawie o samorządzie gminnym. Kreowaniem bezpieczeństwa społeczności lokalnych zajmuje się m.in. komisja bezpieczeństwa i porządku, choć ustawa daje powiatowi dodatkowe uprawnienia do tworzenia przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy (art. 41 ustawy o samorządzie gminnym).

W myśl art. 38a ust 1 ustawy o samorządzie powiatowym komisję bezpieczeństwa i porządku tworzy się w celu realizacji zadań starosty w zakresie

¹⁸ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 29.

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.

zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Prezydent miasta na prawach powiatu wspólnie ze starostą powiatu graniczącego z takim miastem ma możliwość utworzenia wspólnej dla miasta i powiatu komisji bezpieczeństwa i porządku. Ustawodawca określa również skład osobowy komisji. Powinny w niej pracować osoby, które mają wpływ na bezpieczeństwo zarówno na danym terenie, jak i wśród jego mieszkańców. W skład osobowy komisji, ustalany i powoływany przez starostę, wchodzi:

- 1) starosta, jako przewodniczący komisji;
- 2) dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu;
- 3) trzy osoby powołane przez starostę spośród osób, które wyróżniają się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszą się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności spośród przedstawicieli samorządów gminnych organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także z instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu;
- 4) dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) policji;
- 5) prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego;
- 6) funkcjonariusze i pracownicy (inni niż policja) powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracownicy innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu (art. 38a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym).

Katalog zadań komisji w przeważającej większości obliguje władze nie tylko do podejmowania działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, lecz także do zapewnienia wysokiej jakości tych działań. Do zadań komisji w obszarze bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego należą:

- 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- 2) opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i pozostałych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym).

Działania komisji powinny prowadzić do identyfikacji zagrożeń, opracowywania i wdrażania skutecznych programów prewencyjnych, a przede wszystkim rozwiązywania lokalnych problemów związanych z bezpieczeństwem i poczuciem bezpieczeństwa obywateli. Zadania komisji określone w ustawie są realizowane na własną odpowiedzialność gminy i finansowane z jej własnych środków. Mogą być one wypełniane przy współudziale policji i społeczności lokalnej. Mieszkańców angażuje się w profilaktykę społeczną w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ich działania mogą być określone mianem partycypacyjnych.

Ponieważ zachowanie ładu przestrzennego jest jednym z priorytetów samorządu terytorialnego w kontekście zarządzania przestrzenią i bezpieczeństwa, w katalogu zadań własnych gminy są wymienione dokumenty, które gmina jest zobowiązana sporządzić w celu realizacji polityki przestrzennej swojego terytorium. Zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Nie mniej ważna w tym kontekście okazuje się ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁰, która określa zadania tej wspomnianej wyżej formacji w zakresie planowania i zarządzania przestrzenią. Zgodnie z art. 1 tej ustawy są to:

- 1) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych;
- 2) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zapobieganie zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi oraz organizacjami społecznymi;
- 3) wykrywanie przestępstw i wykroczeń;
- 4) nadzór nad strażami gminnymi;
- 5) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną i obowiązujących w miejscach publicznych;
- 6) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z policją odbywa się na wielu płaszczyznach. Według Brunona Hołysta powinna ona dotyczyć:

- 1) rozpoznania sytuacji i stanu zagrożenia w danym rejonie;
- 2) ścisłego współdziałania z administracją samorządową;

²⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.

3) informowania o faktycznym stanie zagrożenia i porównywania go z odczuciami społecznymi;

4) doradztwa w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa;

5) organizowania działań zapobiegawczych zarówno w sferze technicznej i organizacyjnej, jak i budowania klimatu zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa;

6) współdziałania ze środkami masowego przekazu na rzecz kształtowania polityki informacyjnej w zakresie bezpieczeństwa sytuacyjnego²¹.

Z powyższego wynika, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny spoczywa zarówno na policji, jak i jednostce samorządu terytorialnego. Obszar ten powinien być również sferą zainteresowania i zaangażowania społeczności lokalnej. Samorząd gminy, mimo że nie posiada takich środków władczych, jakie posiadają organy administracji rządowej, jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo społeczności lokalnej gminy i zachować porządek publiczny poprzez podejmowanie i realizowanie różnego rodzaju działań, również prewencyjnych. Mogą one być wzmocnione poprzez uchwały podejmowane w ramach swoich kompetencji przez organy samorządowe, takie jak rady gminy, miasta czy powiatu.

Podsumowanie

Zarządzanie przestrzenią publiczną w aspekcie planowania i zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem bezpieczeństwa społeczności lokalnej powinno być etapowe, składające się z rzetelnej diagnozy, opracowania planów, realizacji, modyfikacji, a nawet rewitalizacji przestrzeni. Diagnoza powinna poprzedzać proces planowania, być wykonana rzetelnie i odzwierciedlać potrzeby społeczności lokalnej, w tym użytkowników przestrzeni w zakresie jej zagospodarowania i utrzymania. Diagnoza jest podstawą do opracowania wstępnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, uchwalenia studium, uchwalenia strategii rozwoju oraz przygotowania projektów planów miejscowych.

Etap realizacji składa się z uchwalenia planu miejscowego, podziału nieruchomości, wyłączenia, sprzedaży nieruchomości gminnych oraz określenia stawek podatku od nieruchomości. Ostatni etap to wydawanie decyzji

²¹ B. Hołyst, *Kryminologia*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 1472–1473.

o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz ewentualne zmiany uchwalonych planów miejscowych²². Taki model działania zrealizowany w pełni generuje dla gminy koszty. Jednak wartością nadrzędną jest właściwe i skuteczne zarządzanie przestrzenią, które wpisane jest w zadania własne gminy. Takie podejście do planowania i zarządzania przestrzenią jest bardzo ważne z punktu widzenia interesu publicznego.

Zarządzanie i gospodarowanie przestrzenią nakłada na organy samorządu lokalnego pewne ograniczenia:

1) gmina nie posiada swobody w kształtowaniu zasad zagospodarowania terenu zawartych w planach zagospodarowania przestrzennego, choć zagospodarowanie przestrzenne należy do zadań własnych gminy – zasady te są ograniczone przez zapisy ustawy dotyczące planowania przestrzennego;

2) plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i powinien być kompatybilny z przepisami prawa materialnego, co oznacza, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z pozostałymi przepisami dotyczącymi gospodarki przestrzennej;

3) gospodarowanie przestrzenią jest ograniczone prawem własności, co oznacza, że zgodnie z literą prawa prawo własności może być ograniczone w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, jaki nie narusza istoty prawa własności²³.

Polski system planowania przestrzennego powinien być skonfrontowany ze skutecznymi i efektywnymi systemami przestrzennymi obowiązującymi i sprawdzonymi, chociażby w Niemczech i Wielkiej Brytanii.

Akty prawne

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.

Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Konceptcji Prze-

²² M. Nowak, *Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą*, Optimum, Szczecin 2013, s. 133.

²³ J. Szwedowicz-Korejwo, *Ekspertyza...*

strzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 2012 r. poz. 252 ze zm.
Zarządzenie nr Ministra Infrastruktury z 31 z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie regulaminu Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Dz.Urz. M, Nr 6, poz. 33 ze zm.
Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs Und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18 August 1997 (BGBl. I S.2081).
Neufassung des Baugesetzbuchsvom, 27 sierpnia 1997 (BGBl. I S.2141).
Planning and Compulsory Purchase Act (PCPA), 13 maja 2004 r.

Literatura

Borsa M., *Gospodarka i polityka przestrzenna*, t. 2, WSS-E, Warszawa 2004.
Hołyst B., *Kryminologia*, LexisNexis, Warszawa 2009.
Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*, Sprawne Państwo, Warszawa 2007.
Nowak M., *Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą*, Optimum, Szczecin 2013.
Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK, Toruń 2004.
Szwedowicz-Korejwo J., *Ekspertyza prawna z zakresu: odpowiedzialności władzy publicznej za racjonalne gospodarowanie przestrzenią, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego jako podstawowych instrumentów planowania przestrzennego, prawnych możliwości doskonalenia instrumentów planowania przestrzennego, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej*, Olsztyn 2009.
Zaucha J., *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.

Netografia

Dutkowski M., *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym*, <http://www.arlnet.de/commin/poland-polska/31-planowanie-przestrzenne>.
Strategie. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html.
<http://www.gis-suport.pl>.

Ruzanna Hrybek^{*}

MIGRACJA A BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Streszczenie

Tematyka niniejszego opracowania ma na celu przybliżenie problemu, jakim jest migracja w aspekcie bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Celem artykułu jest wskazanie potencjalnych zagrożeń wynikających z migracji i ocena ich wpływu na bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Ukazane zostaną również pozytywne, jak i negatywne skutki migracji oraz wynikające z niej obawy związane z bezpieczeństwem lokalnym, krajowym i międzynarodowym.

Słowa kluczowe: migracja, bezpieczeństwo, społeczność lokalna.

Synopsis

Migration and the security of local communities

The subject of this study is aimed at presenting the problem of migration in the aspect of the security of local communities. The aim of the article is to identify potential threats resulting from migration and to assess their impact in the context of the security of local communities, as well as the positive and negative effects of migration. Concerns regarding local, national and international security regarding migration will be indicated.

Keywords: migration, security, local society.

^{*} Studentka trzeciego roku, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, kierunek bezpieczeństwo wewnętrzne, specjalizacja służby mundurowe i bezpieczeństwo państwa.

Wstęp

We współczesnym świecie procesy migracyjne mają wymiar globalny, są jednym z głównych czynników społecznej transformacji, wpływają na funkcjonowanie systemów krajowych i międzynarodowych. Równocześnie migracja jest jednym z największych globalnych problemów, z którymi zmagają się społeczeństwa¹. Obecnie jest ona uwarunkowana różnymi czynnikami, przede wszystkim zależy od sytuacji panującej w kraju. Zjawisko to niesie za sobą różnorodne skutki zarówno pozytywne, jak i negatywne, które odnoszą się do krajów, z których ludność wyjeżdża oraz tych, do których przybywa. Konsekwencje ruchów migracyjnych mogą mieć ogromny wpływ na poczucie bezpieczeństwa społeczności w ich własnym kraju oraz na funkcjonowanie gospodarki państw. Głównym zagrożeniem związanym z migracją jest nielegalne przekraczanie granicy, przemyt cudzoziemców, nielegalna praca na terenie danego kraju, przebywanie w kraju nielegalnie, bez regulacji stosunku pobytowego, handel ludźmi czy międzynarodowy terroryzm.

Pojęcie migracji

Migracja to zmiana miejsca zamieszkania lub czasowego pobytu. Od zawsze jednostki, jak i całe grupy zmieniały miejsce zamieszkania, poszukując bezpieczniejszego miejsca, lepszych warunków bytowych oraz ochrony przed prześladowaniami. Pojęcie to wywodzi się z łacińskiego *migratio* – „wędrowka” i oznacza przemieszczanie się zakończone stałą lub tymczasową zmianą miejsca zamieszkania, zarówno pomiędzy różnymi krajami, jak i w obrębie jednego kraju². Migracja jest przedmiotem zainteresowań wielu dyscyplin naukowych, takich jak: geografia, politologia, ekonomia i demografia.

Biorąc pod uwagę zasięg wędrowek, migracje dzielimy na wewnętrzne i zewnętrzne³. Migracją zewnętrzną jest emigracja, imigracja, repatriacja, re-emigracja, deportacja i uchodźstwo⁴. Do form migracji wewnętrznych – czyli przemieszczania się ludności w granicach państwa – możemy zaliczyć mi-

¹ J. Cabańska, *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie państw członkowskich Unii Europejskiej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2015, s. 14.

² S. Jaszczuk, *Geografia. Vademecum*, Wyd. Greg, Kraków 2007, s. 150.

³ A. Maryański, *Migracje w świecie*, PWN, Warszawa 1984, s. 8.

⁴ J. Szczygielska, *Migracje zarobkowe kobiet i ich wpływ na funkcjonowanie rodzin*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 15.

gracje międzywojewódzkie, wewnątrzwojewódzkie, międzypowiatowe i wewnątrzpowiatowe. Istnieje również podział ze względu na przyczyny migracji. Wyróżnia się migracje ekonomiczne (zarobkowe), polityczne (humanitarne), religijne oraz rodzinne.

Ze względu na status prawny osoby migrujące dzieli się na nielegalne i legalne⁵. Migracje legalne dotyczą osób, które mają uregulowany status prawny, przebywają legalnie na terytorium kraju, do którego wyjechali. Nielegalni imigranci to tacy, których sytuacja pobytowa nie jest uregulowana.

Skutki migracji

Opisując skutki migracji, należy wziąć pod uwagę kraje przyjmujące imigrantów, jak i kraje, z których emigranci wyjeżdżają oraz aspekty pozytywne i negatywne tych skutków.

Pozytywnym skutkiem dla kraju opuszczanego przez migranta jest zmniejszenie stopy bezrobocia poprzez zredukowanie osób potrzebujących pracy. Migracje zagraniczne są plusem ze względu na to, że pieniądze zarobione poza granicami ojczystego kraju są najczęściej inwestowane i wydawane w kraju pochodzenia migranta. Większa część osób migrujących wydaje swoje środki finansowe na dobra materialne, jak i na bieżące potrzeby. Środki zarobione poza granicami ojczystego kraju wydawane są również na inwestycje, zwiększenie przedsiębiorczości, naukę, a co za tym idzie, zdobywanie wyższych kwalifikacji. Możemy również wyróżnić skutki pozytywne dla kraju opuszczanego przez migranta, takie jak:

- ♦ zaznajomienie się z obcymi kulturami,
- ♦ zmniejszenie poziomu biedy,
- ♦ lepsze standardy życia,
- ♦ nauka języków obcych,
- ♦ zwiększenie popytu na usługi transportowe i budowlane⁶.

Migracja oprócz skutków pozytywnych powoduje też negatywne. Zalicza się do nich⁷:

- ♦ mała liczba osób chętnych do pracy,
- ♦ rozłąka rodziny, często kończąca się rozpadem,

⁵ Tamże, s. 17.

⁶ S. Kozak, *Patologia eurosieroctwa w Polsce. Skutki migracji zarobkowej dla dzieci i ich rodzin*, Difin, Warszawa 2010, s. 26.

⁷ Tamże, s. 27.

- ♦ utrata kapitału ludzkiego,
- ♦ zmiana struktury wieku i płci ludności,
- ♦ znaczna różnica między popytem a podażą pracy.

Migracje ze względów zarobkowych wpływają negatywnie na rodzimy rynek pracy. Ponieważ zmniejsza się liczba chętnych do podjęcia pracy, zaczyna ich brakować, a osoby zatrudnione trudno jest zatrzymać w pracy – za przykładem innych wyjeżdżają szukać lepszych warunków zarobkowych⁸.

Zwiększająca się migracja prowadzi do zróżnicowanej wielkości popytu i podaży, co może przyczynić się do redukcji zatrudnienia⁹. Masowe wyjazdy Polaków za granicę przyczyniły się do tego, że nadwyżka pracowników na rynku pracy zmieniła się w brak wykwalifikowanych pracowników w różnych dziedzinach. Ich braku nie zastąpią osoby bezrobotne, gdyż nie mają odpowiednich kwalifikacji.

Problemem jest fakt, że osoby emigrujące to zazwyczaj wykształceni ludzie młodzi, u szczytu możliwości zawodowych. Skutkiem wyjazdu młodych ludzi jest proces starzenia się społeczeństwa – mniej urodzeń niż zgonów. Polki znacznie częściej decydują się rodzić dzieci w innym kraju, takim, w którym mają wyższe świadczenia socjalne lub lepszy byt dla swojej rodziny. Przykładem może być niemal milionowa populacja Polonii zamieszkującej w Wielkiej Brytanii. Liczba urodzeń polskich dzieci w tym kraju ciągle rośnie. W latach 2005–2012 urodziło się tam 118 tys. dzieci, co wskazuje że zamieszkujące tam Polki do 44. roku życia częściej decydują się na potomstwo niż w Polsce¹⁰.

Kolejnym negatywnym skutkiem migracji jest rozdzielenie rodzin, a co za tym idzie, często ich rozpad. Ze względu na wyjazd jednego członka rodziny, reszta musi przywyknąć do tej sytuacji i nauczyć się funkcjonowania jako rodzina niepełna¹¹. Rodzic wyjeżdżający za granicę ze względów zarobkowych musi zostawić swoje potomstwo, a jego wychowanie spada wyłącznie na drugiego rodzica. Ze względu na liczne migracje w ramach UE, zjawisko to określa się mianem „eurosieroctwa”¹².

⁸ M. Lesińska, M. Okólski, K. Slany, B. Solga, *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 93.

⁹ I. Sobczak, M. Wyrzykowska-Antkiewicz, *Demografia i bezpieczeństwo społeczne krajów Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku” 2013, nr 25, s. 44.

¹⁰ M. Lesińska, M. Okólski, K. Slany, B. Solga, *Dekada członkostwa Polski w UE...*, s. 89–93.

¹¹ W. Danielewicz, *Problemy rodzin czasowo niepełnych ze względu na długotrwały pobyt rodziców za granicą*, [w:] E. Marynowicz-Hetka, W. Danielewicz (red.), *Pedagogika społeczna jako dyscyplina naukowa. Stan i perspektywy*, Łódź 1998, s. 289.

¹² E. Zawisza-Masłyk, *Wokół pojęcia „eurosieroctwo”, „Opieka. Wychowanie. Terapia”* 2008, nr 3–4, s. 40.

Odnosząc się do powyższych treści należy stwierdzić, że skutki migracyjne dla kraju pochodzenia emigranta obejmują aspekty demograficzne, społeczne i ekonomiczne.

Jak wcześniej wspomniano, migracje wywierają wpływ także na kraj przyjmujący. Do ich skutków zalicza się:

- ♦ wzrost liczby obcokrajowców,
- ♦ zróżnicowanie kulturowe społeczeństwa,
- ♦ zatrudnianie cudzoziemców budzące niezadowolenie obywateli,
- ♦ przyjazd wykwalifikowanych pracowników,
- ♦ problemy socjalne¹³.

Skutkiem migracji w kraju przyjmującym może być niezadowolenie społeczności lokalnej, spowodowane zatrudnianiem cudzoziemców zamiast rodzimych pracowników. Pracownicy przyjezdni, mający czasem niewielkie kwalifikacje, słabo znający języki obce, zgadzają się pracować najczęściej za niższe stawki, co stanowi ogromną konkurencję dla pracowników miejscowych.

Kolejnym skutkiem odczuwalnym przez kraj przyjmujący migrantów może być zróżnicowanie kulturowe społeczeństwa. Wartości duchowe, kulturowe, materialne wnoszone przez wykształconych migrantów mogą wpłynąć pozytywnie na kraj przyjmujący, ale równocześnie istnieje obawa, że odmienność tych osób oraz ich religii i ideologii wpłynie negatywnie na przyjmujący ich kraj, co może skutkować licznymi protestami czy aktami przemocy wobec osób przyjezdnych¹⁴. Duża część społeczeństwa w obawie przed zagrożeniem, osłabieniem tradycji narodowych wykazuje zachowania ksenofobiczne i rasistowskie, przez co państwo musi zwiększyć nakłady na bezpieczeństwo¹⁵.

Następnym skutkiem jest przyjazd wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników. W krajach Unii Europejskiej jest ogromne zapotrzebowanie na pracowników w sektorze usług, prac domowych czy budowlanych, jak i opieki medycznej. Napływ migrantów w celach zarobkowych jest niezbędny, aby zaspokoić potrzeby danego rynku pracy¹⁶. Poprzez migracje państwo zyskuje wysoko wykwalifikowanych pracowników, z nowymi pomysłami, często

¹³ S. Kozak, *Patologia eurosieroctwa w Polsce...*, s. 27.

¹⁴ I. Sobczak, M. Wyrzykowska-Antkiewicz, *Demografia i bezpieczeństwo...*, s. 40.

¹⁵ P. Sasnal (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015, s. 58.

¹⁶ Tamże, s. 58.

stanowiących tanią siłę roboczą, równocześnie zmniejszających zapotrzebowanie na fachowców w danym kraju¹⁷.

Skutkiem migracji mogą być również problemy socjalne, np. potrzeba zapewnienia opieki zdrowotnej. Brak zatrudnienia migrantów wiąże się z ogromnymi kosztami, ponieważ takie osoby wnioskuje o pomoc socjalną, rośnie liczba osób bezrobotnych i poszerza się tzw. szara strefa działalności przestępczej¹⁸. Tym samym budżet państwa przyjmującego narażony jest na szwank.

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych

Bezpieczeństwo lokalne definiuje się jako stan spokoju, zdolność do neutralizowania zagrożeń, umiejętność łagodzenia konfliktów. Bezpieczeństwo jest bardzo ważnym elementem społeczności lokalnej, która dba o jego rozwój, trwanie i doskonalenie oraz o odpowiedni poziom edukacji i efektywność ekonomiczną mieszkańców. Wspólnota lokalna dąży również do przestrzegania praw i obowiązków przez jej członków, zachowania moralności, kultury oraz zakres wolności¹⁹. Istotne w zakresie bezpieczeństwa są czynniki społeczne i kulturowe. Ważne jest także dla mieszkańców zapewnienie tradycji lokalnej, przywiązanie do wspólnoty lokalnej, angażowanie się w sprawy społeczności, rozwiązywanie konfliktów i problemów²⁰.

We współczesnych czasach migracja stanowi ogromne wyzwanie dla bezpieczeństwa lokalnego, krajowego oraz międzynarodowego. Analiza opracowań dokumentów pozwala wyłonić obraz współczesnego migranta. W większości wypadków są to osoby młode – w 2015 r. aż 72% migrantów było płci męskiej, w wieku od 20 do 64 lat, a 15% z tych osób było w wieku poniżej 20 roku życia. Średni wiek migranta to 39 lat²¹.

Ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa społeczności lokalnej mają nielegalne procesy migracyjne, m.in. terroryzm, przestępczość zorganizowana,

¹⁷ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 284.

¹⁸ P. Sasnal (red.), *Niekontrolowane migracje...*, s. 59.

¹⁹ J. Świniarski, *Bezpieczeństwo lokalne w ujęciu aksjologicznym*, [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009, s. 88–89.

²⁰ W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009, s. 23–25.

²¹ www.un.org/en [dostęp: 3.03.2019].

ekstremizm polityczny oraz inne zjawiska mogące spowodować zerwanie lub osłabienie więzi społecznych²².

Wpływ na bezpieczeństwo mają też osoby, które wskutek konfliktów, katastrof naturalnych, prześladowań były zmuszone wyjechać z własnej ojczyzny. Cudzoziemcy w takich przypadkach mogą wnioskować o status uchodźcy. W Polsce odbywa się to poprzez złożenie wniosku u funkcjonariusza Straży granicznej. Osoba taka zostaje poddana czynnościom sprawdzającym, po czym Szef Urzędu ds. Cudzoziemców podejmuje decyzję w sprawie migranta²³.

Migracje związane są ze wzrostem przestępczości, żebractwem czy też prostytucją, co spowodowane jest często brakiem środków do życia. Pośród społeczności lokalnych rodzi się obawa przed terroryzmem oraz islamizacją. Zagrożenie może wynikać m.in. z różnic kulturowych i religijnych.

Z procesami migracyjnymi wiążą się zagrożenia porządku publicznego, chodzi o przestępczość ośrodkową, taką jak fałszowanie dokumentów i pieczętek kontrolerskich, posługiwanie się fałszywymi dokumentami w celu legalizacji pobytu. Ogromnym zagrożeniem wynikającym z migracji jest również handel ludźmi – wykorzystywanie ludzi do pracy przymusowej, przetrzymywanie ich w skrajnie złych warunkach bytowych.

Aby mówić o przymusowej pracy muszą zaistnieć następujące elementy:

- 1) stosowanie psychicznej i fizycznej przemocy,
- 2) ciągłe kontrolowanie osoby i pozbawienie jej wolności,
- 3) niewypłacanie jej wynagrodzenia za wykonaną pracę,
- 4) nadliczbowy czas pracy,
- 5) niezapewnienie pracownikowi godnych warunków socjalnych,
- 6) pozbawienie osoby dokumentów tożsamości, aby nie mogła wrócić

do swojego kraju²⁴.

Wśród obaw społeczności lokalnej jest też obawa przed chorobami, które mogą zostać przywiezione przez migrantów z różnych stron świata do Europy. W 2018 roku na Ukrainie panowała epidemia odry, w której zanotowano ok. 32 tys. zachorowań²⁵. Do Polski choroba ta przedostała się przez cudzoziemców emigrujących za pracą. W ubiegłym roku w naszym kraju zanotowano 123 przypadków zachorowań na odrę.

²² K.A. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 14.

²³ www.sejm.gov.pl [dostęp: 5.03.2019].

²⁴ www.migrant.info.pl [dostęp: 6.03.2019].

²⁵ www.kresy.pl/wydarzenia/polska/na-ukrainie-szaleje-odra-ukraincy-przywoza-jako-polski [dostęp: 6.03.2019].

Społeczność lokalna obawia się, że przyływ obcokrajowców zmniejszy poziom bezpieczeństwa w różnych aspektach. W ostatnim czasie było mnóstwo negatywnych zdarzeń z udziałem migrantów. Na przestrzeni ostatnich lat odnotowano liczne zamachy terrorystyczne, np. w Paryżu, Londynie czy Madrycie, bardzo dużo było również zamieszek ulicznych, rozbojów czy kradzieży z udziałem emigrantów.

Z migracjami w znacznym stopniu powiązany jest terroryzm. Organizacje terrorystyczne często wykorzystują emigrantów w celu uzyskania dostępu do terytorium państwa, w którym planują atak terrorystyczny. Ataki dokonywane są w określonych społecznościach lokalnych, ale panika i strach związany z zamachami dotyczy całego kraju.

Możemy wyłonić dwa sposoby działania grup terrorystycznych. Jednym z nich jest przedostanie się grup uderzeniowych do innego kraju, w celu dokonania zamachu terrorystycznego. Drugim sposobem może być wprowadzenie tzw. uśpionych komórek, czyli osoby odpowiedzialne za przyszły atak znajdują się na terytorium państwa-celu, czekają na odpowiedni moment, w którym zostanie dokonany atak²⁶. Zjawisko to możemy nazwać terroryzmem rodzimym, gdzie akty przemocy dokonywane są z powodów politycznych, religijnych lub ideologicznych i zwrócone są przeciwko miejscu, w którym migranci lub ich dzieci zostały urodzone lub wychowane²⁷.

Mówiąc o zależności pomiędzy bezpieczeństwem i migracją, szczególnie uwagę należy zwrócić na terroryzm islamski. Współcześnie ta problematyka odnosi się do:

- 1) posiadania przez islamskie ugrupowania terrorystyczne siedzib i obozów szkoleniowych w państwach muzułmańskich, których uczestnicy dokonują zamachów na terenie Europy;
- 2) zradykalizowanych islamistów europejskich uczestniczących w konfliktach w Afganistanie, Bośni czy Iraku, którzy wracają ze stref konfliktu celem dokonania zamachów w Europie;
- 3) zradykalizowanych europejskich muzułmanów, urodzonych i wychowanych w Europie, będących pełnoprawnymi obywatelami świata, którzy dokonują zamachu w rodzinnych krajach²⁸.

²⁶ R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2, s. 16.

²⁷ M. Adamczuk, *Rodzimy terroryzm jako zjawisko zagrażające bezpieczeństwu w Europie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 61.

²⁸ Tamże, s. 63.

Każda z opisanych kategorii terrorystów jest powiązana z procesami migracyjnymi. W pierwszym przypadku następuje przemieszczanie się ich z jednego kraju do drugiego, celem realizacji planów terrorystycznych. W innych wypadkach następuje aktywność imigrantów bądź ich potomków²⁹.

Wyzwaniem dla bezpieczeństwa społeczności lokalnych i całego państwa jest nielegalna migracja. Możemy wyróżnić następujące kategorie nielegalnych imigrantów. Są to osoby, które:

- 1) potajemnie przekraczają granicę drogą lądową lub morską,
- 2) przekraczają granicę, posiadając fałszywe dokumenty,
- 3) nie opuszczają kraju przyjmującego po zakończeniu pozwolenia na pobyt,
- 4) zawierają fikcyjne małżeństwa, przeprowadzają nielegalne adopcję celem pozostania w danym kraju,
- 5) stały się ofiarami handlu ludźmi³⁰.

Podsumowanie

Migracja jest zjawiskiem towarzyszącym nam od zarania dziejów. Wydawałoby się, że proces migracyjny jest zjawiskiem prostym do osiągnięcia, jednak jest wiele barier takich jak: polityczne, religijne, geograficzno-przestrzenne, językowe czy kulturowe, które w znacznym stopniu utrudniają ten proces. Wszystkie państwa zmagają się z kwestią migracji na poziomie międzynarodowym, krajowym, jak i unijnym. Wiele państw traktuje imigrantów jako nieodłączną część swojego społeczeństwa, przykładem może być USA, Francja, Niemcy czy Wielka Brytania. Trudno jest wyobrazić sobie sytuację, w której imigranci przestaną wyjeżdżać, np. za pracę, a gospodarka państw podupadnie z powodu braku wystarczającej siły roboczej.

W społeczeństwach przyjmujących istnieje wiele obaw związanych z migracją i ze skutkami związanymi z tym zjawiskiem. Należy jednak uświadomić sobie fakt, że każdy z nas prędzej czy później, mając taką możliwość, podąży za polepszeniem warunków bytowych. Kwestia przemieszczania się może wynikać z osobistych powodów i motywacji, ale również może wynikać z konieczności, by uchronić swoje życie i zdrowie.

²⁹ A. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych...*, s. 17.

³⁰ Tamże, s. 22–23.

Literatura

- Adamczuk M., *Rodzimy terroryzm jako zjawisko zagrażające bezpieczeństwu w Europie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17.
- Cabańska J., *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie państw członkowskich Unii Europejskiej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2015.
- Castles S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Danielewicz W., *Problemy rodzin czasowo niepełnosprawnych ze względu na długotrwały pobyt rodziców za granicą*, [w:] E. Marynowicz- Hetka, W. Danielewicz (red.), *Pedagogika społeczna jako dyscyplina naukowa. Stan i perspektywy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.
- Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Arte, Warszawa 2009.
- Jaszczuk S., *Geografia. Vademecum*, Greg, Kraków 2007.
- Kozak S., *Patologia eurosieroctwa w Polsce. Skutki migracji zarobkowej dla dzieci i ich rodzin*, Difin, Warszawa 2010.
- Lesińska M., Okólski M., Słany K., Solga B., *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Maryański A., *Migracje w świecie*, PWN, Warszawa 1984.
- Raczyński R., *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2.
- Sasnal P. (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.
- Szczygielska J., *Migracje zarobkowe kobiet i ich wpływ na funkcjonowanie rodzin*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Świniarski J., *Bezpieczeństwo lokalne w ujęciu aksjologicznym*, [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Arte, Warszawa 2009.
- Sobczak I., Wyrzykowska-Antkiewicz M., *Demografia i bezpieczeństwo społeczne krajów Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku” 2013, nr 25.
- Wojtaszczyk K.A., *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Zawisza-Masłyk E., *Wokół pojęcia „eurosieroctwo”*, „Opieka, Wychowanie, Terapia” 2008, nr 3–4.

Źródła internetowe

www.un.org/en
www.kresy.pl/wydarzenia/polska/na-ukrainie-szaleje-odra-ukraincy-przywoza-ja-do-polski
www.sejm.gov.pl
www.migrant.info.pl

Anna Żabka^{*}

ROLA INSTYTUCJI PAŃSTWOWYCH W PRZECIWDZIAŁANIU PRZEMOCY W RODZINIE

Streszczenie

Przemoc domowa stanowi jeden z większych problemów społecznych. Od lat w wielu krajach wprowadzane są zatem różne programy, które mają jej zapobiegać. Do problematyki zapobiegania przemocy domowej odnoszą się trzy zasadnicze nurty. Pierwszy z nich wiąże się z krzywdzeniem i wykorzystywaniem dzieci, drugi powiązany jest z ochroną praw kobiet, natomiast trzeci dotyczy rozwiązywania problemów alkoholowych. Mimo że alkohol nie jest przyczyną stosowania przemocy, to w wielu przypadkach przemoc w rodzinie jest związana z jego nadużywaniem. Oczywiście jest także skupienie działań na najsłabszych członkach rodziny. Doznawanie w dzieciństwie przemocy ze strony rodziców i opiekunów często stanowi źródło zachowań przemocowych wobec członków własnej rodziny w dorosłym życiu. Jednocześnie niezwykle mało miejsca poświęca się problematyce przemocy wobec osób starszych. Takie zjawisko jest być może związane z dość powszechnym trendem spychania starszych osób na margines życia.

Słowa kluczowe: przemoc domowa, alkohol, dzieci, zapobieganie.

Synopsis

The role of state institutions in preventing domestic violence

Domestic violence is one of the major social problems. For many years now, various programs have been introduced in many countries to prevent it. To the issue of prevention of

^{*} Studentka trzeciego roku, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, kierunek bezpieczeństwo wewnętrzne, specjalizacja służby mundurowe i bezpieczeństwo państwa.

domestic violence are three basic strands. The first of these relates to the abuse and exploitation of children, the second is related to the protection of women's rights, while the third deals with solving alcohol problems, while the third deals with solving alcohol problems. Although alcohol is not the cause of violence, in many cases domestic violence is associated with its abuse. It is also obvious to focus activities on the weakest members of the family. In childhood, the abuse of violence on the part of parents and guardians is often a source of violent behavior towards members of their own family in adulthood. At the same time, very little attention is devoted to the problem of violence against older people. This phenomenon is perhaps related to a fairly widespread trend of pushing older people to the margins of life.

Keywords: domestic violence, alcohol, children, prevention.

Wstęp

Przemoc w świecie współczesnym jest powszechnym zjawiskiem. Zainteresowanie przemocą rośnie wraz z jej przenikaniem do codziennego życia każdego człowieka. Zasięg różnorodnych form oraz konsekwencje przemocy powodują, że należy ją traktować jako istotne zjawisko społeczne. Mimo to dokładne zdefiniowanie pojęcia przemocy nie jest łatwe ze względu na jego złożoność. Trudności definicyjne dotyczące zjawiska przemocy wynikają z tego, że przemoc nie stanowi pojęcia ani klinicznego, ani w ogóle naukowego¹.

Różnorodność definicji przemocy prowadzi do wniosku, że trudno jest znaleźć taką, która jest w stanie objąć wszystkie znaczenia powszechnie przypisywane temu pojęciu. Źródło rozbieżności może stanowić rozumienie cech konstytutywnych przemocy obejmujących: intencjonalność lub skutki przemocy. Z wymienionych właśnie intencję jest najtrudniej zbadać obiektywnie i udowodnić prawnie. Nie zawsze jest ona także czytelna dla samego sprawcy.

Źródeł przemocy wobec bliskich można się także dopatrywać w nieprawidłowych relacjach rodziców z dzieckiem. W tym kontekście wyodrębnia się trzy zasadnicze źródła przemocy:

- 1) zawstydzanie – w szczególności przez ojca,
- 2) nadmierne przywiązanie do matki,
- 3) doświadczanie bezpośredniej przemocy w domu rodzinnym – dziecko doświadczające takiej przemocy, będąc osobą dorosłą, może – na zasadzie przeniesienia – stosować przemoc wobec własnych dzieci².

¹ I. Pospiszyl, *Przemoc w rodzinie*, [w:] J. Mazur (red.), *Przemoc w rodzinie. Teoria i rzeczywistość*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2002, s. 12.

² D.G. Dutton, *Przemoc w rodzinie*, Diogenes, Warszawa 2001, s. 19.

Należy jednocześnie stwierdzić, że żaden z wymienionych czynników występujący oddzielnie nie wystarcza do ukształtowania się skłonności do przemocy. Wymienione elementy muszą występować jednocześnie, tworząc potencjał przemocy, który jest dodatkowo formowany przez doświadczenia w dalszym życiu. Dodatkowo doświadczenie w dzieciństwie zaniedbań oraz przemocy tworzy wyuczony model zachowania, kształtując ambiwalentno-lękowy, albo unikający, wzorec nawiązywania więzi. Charakterystyczna jest dla niego tendencja do nadmiernych wymagań oraz złości. Należy wskazać, że model ten zróżnicowany jest płciowo. U mężczyzn bowiem tłumiona złość, mająca u podstaw strach przed porzuceniem, tworzy błędne koło, powodujące wściekłość, będącą głównym źródłem agresji. Z uwagi na przewagę sił zostaje ona przekształcona w przemoc. Z kolei u kobiet tłumienie wobec partnera agresji jest związane z dysproporcją sił, a także poczuciem zależności i głębokim, w wielu przypadkach nieświadomym, lękiem przed porzuceniem. Skrywana przez kobiety złość przenoszona zostaje na osoby słabsze oraz zależne, i jest związana z podjęciem walki o zmianę w zachowaniu partnera lub utrzymanie związku³.

Istotne jest, aby mieć na uwadze to, że przemoc każdego rodzaju może mieć poważne konsekwencje zarówno fizyczne, jak i psychiczne. Doświadczenie różnych typów przemocy jest znacznie bardziej destruktywne w skutkach, aniżeli doświadczenie wyłącznie jednego z nich. Co więcej, im dłużej człowiek trwał będzie w sytuacji związanej z przemocą, tym większe jest prawdopodobieństwo, że będzie ona miała wpływ na jego psychikę. Nie bez znaczenia pozostają w tym zakresie indywidualne predyspozycje obejmujące podatność na stres, a także umiejętność radzenia sobie z trudnościami, czy posiadanie wsparcia społecznego. Stąd warto zaznaczyć, że problemy psychiczne nie muszą wystąpić u każdej osoby, która doświadczyła przemocy w rodzinie.

Przemoc domowa

Przemoc w rodzinie stanowi jeden z kluczowych problemów społecznych, aczkolwiek często bywa ona przez rodzinę ukrywana. Podobnie jak w przypadku ogólnej przemocy, także przemoc w rodzinie nie ma jednej ujednoliconej definicji. W środowisku rodzinnym można wyszczególnić kilka rodzajów i kilkadziesiąt form przemocy. Według zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/85/4 w sprawie przemocy w rodzinie z 26 marca

³ Tamże, s. 24.

1985 r.⁴, przemoc w rodzinie oznacza „każde działanie albo zaniechanie podjęte w ramach rodziny przez jednego z jej członków, które godzi w życie, integralność fizyczną lub psychiczną albo w wolność innego członka tej samej rodziny lub które poważnie szkodzi rozwojowi jego osobowości”⁵.

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁶ przemoc domowa jest odnoszona do pojęcia „znęcania się”, w którym mieszczą się różne zachowania sprawcy, obejmujące zarówno fizyczne znęcanie się, jak też przemoc psychiczną. Ofiarę przestępczych działań sprawcy według art. 207 Kodeksu karnego może być najbliższa osoba, jak np. mąż, żona, rodzice czy inna osoba, która pozostaje w stałej lub przemijającej relacji zależności od sprawcy, a także osoba nieporadna, czyli taka, która z uwagi na wiek, kalectwo lub chorobę obłożną albo psychiczną nie może decydować samodzielnie o samym sobie.

Przemoc fizyczna w rodzinie obejmuje naruszenie nietykalności fizycznej. Dotyczy celowego uszkodzenia ciała, a także zadawania bólu lub groźby uszkodzenia ciała. Jej skutki mogą obejmować złamania, siniaki, a także poparzenia i rany cięte. Powodowana jest głównie przez kopanie, duszenie, popychanie, parzenie, policzkowanie, a nawet użycie broni. W rodzinie przemoc fizyczna wobec dzieci często przybiera formę różnorodnych kar fizycznych od lekkich klapsów, aż po ciężkie pobicia⁷.

Należy zwrócić uwagę na to, że przemoc domowa nie jest czynem jednorazowym. Często ma długą historię i powtarza się według określonych prawidłowości, nazywanej cyklem przemocy. W cyklu przemocy wyodrębnia się trzy niezależne fazy, zmieniające się w odniesieniu do nasilenia oraz czasu tak w obrębie jednej rodziny, jak również w porównaniu z innymi rodzinami. Fazy te obejmują:

- 1) tworzenie i budowanie napięcia,
- 2) eksplozje i ostre incydenty przemocy i bicia,
- 3) uspokojenie i miłość⁸.

⁴ Zalecenie Nr R (85) 4 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie przemocy w rodzinie (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 26 marca 1985 r. na 382. zebraniu Zastępców Ministrów).

⁵ D. Rode, *Psychologiczne uwarunkowania przemocy w rodzinie. Charakterystyka sprawców*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010, s. 26.

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.

⁷ J. Helios, W. Jedlecka, *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017, s. 18.

⁸ M. Ciesielska, *Rodzaje, formy i cykl przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2014, nr 12, s. 13–14.

Przemoc w rodzinie obejmuje zatem znacznie szersze spektrum czynów niż ich zakres, który zwyczajowo uznawany jest za akty przemocy. Poza przyczynami leżącymi w samym agresorze i jego relacjach z otoczeniem, przyczyn przemocy należy również poszukiwać w czynnikach kulturowych, które wpływają na to, czy określone zachowanie jest pojmowane jako akt przemocy czy nie. Przemoc w rodzinie może przyjmować różne formy, niemniej w każdym przypadku przebiega ona według trójfazowego cyklu. Jego zrozumienie jest niezwykle ważne z punktu widzenia prewencji albo zatrzymania występowania incydentów związanych z przemocą w rodzinie. Co więcej, obecność tych cykli ułatwia także wyjaśnienie sposobu, w jaki ofiary wchodzą w swą rolę, a także tego, w jaki sposób powstaje syndrom wyuczonej bezradności, i dlatego nie podejmują one wysiłku zakończenia patologicznej sytuacji.

Dziecko ofiarą przemocy

Mając na względzie doniosłą rolę rodziny w życiu dziecka, nie ma wątpliwości, że stosunki, jakie w niej panują trwale wpływają na zachowanie jednostki. Środowisko rodzinne stanowi zatem również najważniejszy zewnętrzny czynnik w rozwoju agresji u dzieci.

O ile zachowanie agresywne dzieci w wieku szkolnym oraz młodzieży, w dużej mierze pozostaje pod znaczącym wpływem zachowania rówieśników oraz środowiska szkolnego, o tyle w odniesieniu do dzieci młodszych pierwotne środowisko oddziałujące na rozwój agresji z całą pewnością stanowi rodzina. Do czynników ryzyka, które poprzez występowanie w rodzinie, oddziałują na zaburzenia zachowania dzieci w przyszłości oraz stosowanie przemocy w relacjach małżeńskich oraz rodzinnych zalicza się:

- ♦ sposób pełnienia przez rodziców funkcji wychowawczych;
- ♦ relacje emocjonalne między rodzicem a dzieckiem;
- ♦ konflikty pomiędzy rodzicami;
- ♦ doświadczanie w rodzinie przemocy⁹.

Postawy, które z różnych powodów nie są korzystne dla dzieci obejmują postawę unikającą, odtrącającą, zbyt wymagającą i nadmiernie ochraniającą. Agresja u dzieci stanowi przede wszystkim skutek uczuciowego dystansu rodziców wobec nich, a także ograniczenia swobody, które jest przejawem nadmiernej koncentracji, zwykle połączonej z dominacją¹⁰.

⁹ D. Rode, *Psychologiczne uwarunkowania...*, s. 88–89.

¹⁰ A. Mikrut, *Agresja młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną. Uwarunkowania i przejawy*, Wyd. Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2005, s. 68.

Czynnikiem środowiska rodzinnego, który może stanowić źródło przemocy, jest preferowany w danej rodzinie styl wychowania. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się style: autokratyczny, demokratyczny oraz liberalny. W stylu autokratycznym w relacjach rodzinnych dominuje dystans, powodujący niezwykle formalny charakter kontaktów, zupełne pozbawienie relacji uczuciowych i brak dbałości o potrzeby psychospołeczne dziecka. Rodzina, która wychowuje dziecko w stylu autokratycznym charakteryzuje się tym, że w sposób formalny władzę sprawują w niej rodzice, tworząc różnorodne zakazy i nakazy.

Z kolei styl demokratyczny wychowania, w kontekście jego wyników, uznaje się za najkorzystniejszy. Rodzice reprezentujący ten styl uważają dziecko za pełnoprawnego członka rodziny, biorącego w jej życiu aktywny udział. Dziecko jest dla rodziców partnerem do rozmowy podczas rozwiązywania oraz planowania spraw rodzinnych oraz jej rodzinnego życia. W takiej rodzinie dziecko posiada określone obowiązki, wynikające ze wspólnych ustaleń, a ponadto rodzice unikają kar. Wolą bowiem wyjaśnianie z wykorzystaniem argumentacji zasady postępowania.

Styl liberalny oparty jest natomiast na dawaniu dziecku pełnej swobody, co przypomina wychowanie niekonsekwentne lub ingerowanie w sprawy dziecka i sposoby jego postępowania tylko okazjonalnie. Dziecko pozostawione jest samemu sobie. Czasami rodzice tolerują nawet antyspołeczne zachowania. Dla omawianego stylu charakterystyczna jest pobłażliwość lub nadmierna uległość w stosunku do dziecka¹¹.

Poza wymienionymi czynnikami wpływającymi na formowanie się zachowań przemocowych, coraz częściej zwraca się uwagę na związek zachodzący pomiędzy byciem ofiarą przemocy w dzieciństwie a przejawami w dorosłym życiu wzorów zachowań agresywnych. U dzieci, które są podatne na rozwijanie się impulsywnej agresywności oraz tendencji do przemocy, możliwe jest zidentyfikowanie czynników ryzyka, związanych z charakterem interakcji zachodzących w rodzinie. Osoby, u których te czynniki występują, zwykle nie radzą sobie z silnymi, agresywnymi uczuciami, a także mają trudności z kontrolą impulsów oraz nie potrafią prawidłowo rozpoznawać własnych uczuć oraz przeżyć. Gwałtowne agresywne zachowania u dzieci, jak również u dorosłych, mogą stanowić wynik długotrwałego stresu, wynikającego z sytuacji mającej miejsce w najbliższym otoczeniu.

¹¹ M. Łobocki, *Teoria wychowania w zarysie*, Impuls, Kraków 2005, s. 312–313.

Przeciwdziałanie przemocy domowej

Ze względu na to, że rodzina nie zawsze jest w stanie samodzielnie poradzić sobie z problemem przemocy, istnieją liczne instytucje, które ją w tym zakresie wspierają. Instytucje te można podzielić na trzy grupy:

- 1) rządowe,
- 2) samorządowe oraz
- 3) pozarządowe.

Do instytucji rządowych zalicza się: Ośrodki Pomocy Społecznej, Policję, prokuraturę i sądy oraz służbę zdrowia.

Ośrodki Pomocy Społecznej (dalej: OPS) stanowią grupę podmiotów, które zostały opisane ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹². W instytucjach tych osobami, które w swej pracy najczęściej spotykają się z problemem przemocy w rodzinie, są pracownicy socjalni. Do ich zadań należy m.in. świadczenie pomocy osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, aby były w stanie samodzielnie rozwiązywać trudności, a także pobudzanie do aktywności oraz działania samopomocowego, jak również pomoc w uzyskiwaniu poradnictwa czy też pomocy przez państwowe instytucje. Ponadto współpracują oni ze specjalistami z innych instytucji, w celu przeciwdziałania patologii oraz negatywnym zjawiskom społecznym¹³. Działania podejmowane przez pracownika socjalnego są ukierunkowane na poprawę sytuacji klienta. Mają one na celu przede wszystkim zatrzymanie przemocy oraz zapewnienie jej ofiarom bezpieczeństwa¹⁴. Drugą instytucją, która realizuje zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest policja. Policjanci podejmują interwencje domowe w związku z przemocą, w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”¹⁵. Podstawę wszczęcia takiej procedury stanowi spełnienie przesłanki w postaci uzasadnionego podejrzenia zaistnienia przemocy w rodzinie (art. 9d ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁶).

¹² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.

¹³ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna – wprowadzenie*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 115.

¹⁴ B. DuBois, K.K. Miley, *Praca socjalna – zawód, który dodaje siłę*, Śląsk, Katowice 1999, s. 47.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, Dz.U. 2011 nr 209, poz. 1245 ze zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1390 ze zm., (dalej u.p.p.r.).

W polskim systemie prawnym domniemane krzywdzenie członka rodziny, w tym w szczególności dziecka, może się stać przedmiotem postępowania karnego lub cywilnego. Cel postępowania karnego stanowi ukaranie sprawcy przestępstwa, a celem postępowania cywilnego jest podjęcie interwencyjnych działań wobec rodziny, które przede wszystkim mają zapewnić ofierze ochronę przed dalszym krzywdzeniem, a następnie zmierzają do rozpoczęcia zmian w środowisku domowym¹⁷. Jedną z najczęstszych przyczyn wszczęcia postępowania stanowi zawiadomienie osoby pokrzywdzonej przemocą w rodzinie, które może być złożone ustnie albo pisemnie na Policji, a niekiedy także bezpośrednio prokuratorowi. W sprawach z zakresu przemocy w rodzinie często postępowanie wszczynane jest również z urzędu, np. wskutek interwencji Policji. Wówczas postępowanie najczęściej prowadzi Policja w trybie dochodzenia, bez zaangażowania prokuratora. Co istotne, w sytuacji gdy ofiarą przemocy w rodzinie jest zamieszkująca wspólnie ze sprawcą osoba najbliższa, wówczas postępowanie jest wszczynane obligatoryjnie z urzędu, a nie z prywatnego oskarżenia¹⁸.

Osobami, które mają wyjątkową możliwość oraz obowiązek interwencji w sytuacji przemocy w rodzinie, są przedstawiciele ochrony zdrowia, tacy jak: lekarz, pielęgniarka, położna czy ratownik medyczny. Ofiary przemocy często bowiem zgłaszają się po pomoc medyczną z uwagi na problemy zdrowotne, będące konsekwencją przemocy ze strony agresora. Stąd lekarz bywa pierwszą osobą, która może zauważyć problem przemocy lub której ofiara zdecyduje się ujawnić problem¹⁹.

Zadania służby zdrowia wynikają również z tego, że jej przedstawiciele wskazani zostali m.in. jako trzon obligatoryjny zespołu interdyscyplinarnego. Wprowadzając wymóg ich uczestniczenia w pracach zespołu interdyscyplinarnego, ustawodawca podkreślił ważną rolę, jaką ochrona zdrowia odgrywa, tak w procesie diagnozowania przemocy w rodzinie, jak też szacowania jego skali, czy też w podejmowaniu działań na rzecz dotkniętych przemocą rodzin.

¹⁷ A. Prusinowska-Marek, *Procedura postępowania sądu rodzinnego w sytuacji powiadomienia o krzywdzeniu dziecka*, [w:] *Standardy i procedury rekomendowane przy tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Wyd. Instytut Psychologii Zdrowia PTP, Warszawa 2009, s. 22.

¹⁸ M. Lewoc, *Informator dla sędziów, prokuratorów i kuratorów sądowych dotyczący przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Wyd. Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2014, s. 52.

¹⁹ S. Kluczyńska, *Psychologiczne aspekty przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] S. Kluczyńska, G. Wrona (red.), *Przewodnik dla pracowników ochrony zdrowia. Lekarzu, reaguj na przemoc!*, PARPA, Warszawa–Kraków 2013, s. 17.

Co istotne, ustawodawca przewidział także obecność przedstawicieli ochrony zdrowia w pracach grup roboczych, powoływanych w sytuacji stwierdzenia przypadków występowania przemocy w rodzinie. Udział przedstawicieli ochrony zdrowia w pracach zespołu interdyscyplinarnego oraz grupy roboczej ma także na celu oddziaływanie na świadomość i społeczne postawy wobec tego zjawiska. Postawa lekarzy, pielęgniarek i ratowników medycznych oraz działania przez nich podejmowane mogą mieć także istotne znaczenie dla zebrania materiału dowodowego, niezbędnego do stwierdzenia wystąpienia zjawiska przemocy, a w konsekwencji ukarania jej sprawcy²⁰.

Do instytucji samorządowych wspierających rodziny, w których dochodzi do przemocy domowej, zalicza się: gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych i zespoły interdyscyplinarne.

Pomimo, że – co do zasady – alkohol nie jest przyczyną stosowania przemocy, to picie oraz nadużywanie alkoholu stanowi jeden z czynników ryzyka jej wystąpienia. Działając na organizm człowieka, alkohol przyspiesza bowiem zmiany nastroju, a także osłabia koordynację i zdolność podejmowania decyzji, jak również pozbawia hamulców²¹. Z tego powodu, jedną z instytucji samorządowych realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jest gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych. Jest ona obowiązkowo powoływana przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta w każdej gminie. W jej skład wchodzi osoby, które zostały przeszkolone w zakresie profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych²². Ustawodawca zatem przekazał gminom bardzo szeroki zakres zadań w kontekście polityki wobec alkoholu, dbając jednocześnie o wykwalifikowany zespół osób, które będą je realizować²³.

Za jedną z bardziej istotnych należy uznać procedurę zobowiązania do leczenia odwykowego. Jest ona bowiem wdrażana w odniesieniu do osób nadużywających alkoholu, które w związku z nałogiem powodują rozkład rodzinnego życia. Procedura taka jest uruchamiana poprzez złożenie przez jednego z członków rodziny podania z opisem sytuacji, jaka zachodzi w związku

²⁰ G. Wrona, *Prawne aspekty przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] S. Kluczyńska, G. Wrona (red.), *Przewodnik dla pracowników...*

²¹ A.M. Basak, *Ofiary przemocy w rodzinie*, „Pedagogika Rodziny” 2013, t. 3, nr 1, s. 81.

²² Art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.

²³ K. Dąbrowska, K. Łukowska, *Zadania i kompetencje gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych: aspekty prawne i praktyka działania*, Wyd. Edukacyjne Remedium, Warszawa 2014, s. 13.

z nadużywaniem alkoholu. Wówczas komisja zaprasza osobę nadużywającą alkoholu na rozmowę i motywuje ją do kontaktu z placówką odwykową, a także podjęcia leczenia. W przypadku, gdy zgłoszona osoba nie decyduje się na kontakt z placówką odwykową, komisja albo prokurator kieruje sprawę do Sądu Rodzinnego. Ten z kolei, opierając się na opinii dwóch biegłych, zobowiązuje uzależnioną osobę do leczenia odwykowego. Postanowienie wykonywalne jest przez 2 lata od chwili jego wydania. Dodatkowo w postanowieniu sąd w wskazuje, czy dana osoba ma odbywać leczenie stacjonarne czy ambulatoryjne, a także, czy nad wykonaniem postanowienia czuwać ma kurator sądowy²⁴.

Jednym z ustawowych zadań gminy jest tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W jego ramach funkcjonuje zespół interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, który integruje i koordynuje działalność na rzecz przeciwdziałania przemocy. Zespół interdyscyplinarny powoływany jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Jego skład obejmuje przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, jak również policji, oświaty i ochrony zdrowia oraz organizacji pozarządowych. W zespołach mogą działać ponadto kuratorzy sądowi i prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, które prowadzą działalność na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Posiedzenia zespołu odbywają się zależnie od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące (art. 9a ust. 1–9 u.p.p.r.).

Tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, jak również warunki szczegółowe jego funkcjonowania, w drodze uchwały określa rada gminy (art. 9a ust. 15 u.p.p.r.). W celu rozwiązywania przypadków indywidualnych przemocy w rodzinie zespół interdyscyplinarny ma możliwość tworzenia grup roboczych. W ich skład wchodzi m.in. przedstawiciele tych samych podmiotów, które wchodzi w skład komisji interdyscyplinarnej, a także specjaliści z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Prace w ramach grup roboczych są prowadzone zależnie od zgłaszanych przez zespół interdyscyplinarny potrzeb lub wynikają z problemów, jakie występują w przypadkach indywidualnych. Powołanie grup

²⁴ S. Bedyńska, A. Zabłocka-Bursa, K. Łukowska, Ł. Gradowski, A. Zdrodowska, *Postawy, opinie, kompetencje członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych a ich postrzeganie barier w lokalnym systemie przeciwdziałania problemom alkoholowym. Raport z badania*, Wyd. PARPA, Warszawa 2015, s. 4.

roboczych ma charakter fakultatywny (art. 9a ust. 1–12 i 14. u.p.p.r.). Należy zatem zauważyć, że zadania grupy roboczej są skoncentrowane na indywidualnych przypadkach oraz pomocy konkretnej rodzinie albo konkretnym rodzinom. Tym samym ogólnie ujęte zadania zespołu interdyscyplinarnego nie obejmują wyłącznie realizacji strategii oraz polityki z zakresu zjawiska przemocy w rodzinie i integrowania specjalistów w zakresie tej problematyki, ale odnoszą się również do pomocy konkretnym rodzinom²⁵.

Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizują także różne organizacje pozarządowe. Obejmują one organizacje, które nie działają dla osiągnięcia zysku, ale z własnej inicjatywy na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Mają one charakter prywatny. Powstają z inicjatywy założycieli, ale działają w publicznym, a nie prywatnym, interesie. Organizacje pozarządowe obejmują głównie stowarzyszenia, fundacje oraz kluby. Informacja o ich działalności powinna być dostępna w każdej gminie, a także w przychodni, poradni, czy też szkole lub komisariacie. W zakresie pomocy ofiarom przemocy domowej organizacje te tworzą: telefony zaufania, a także punkty informacyjno-konsultacyjne czy ośrodki pomocy. Mogą także prowadzić schroniska, hostele oraz świetlice dla dzieci. W ramach swej działalności oferują m.in.:

- ♦ pomoc psychologiczną zarówno w grupie, jak i indywidualnym kontakcie;
- ♦ pomoc prawną, która obejmuje m.in. pisanie pism do organów ścigania oraz sądów;
- ♦ grupy wsparcia;
- ♦ pomoc socjalną;
- ♦ socjoterapeutyczną pomoc dla dzieci;
- ♦ udział w wywiadach środowiskowych;
- ♦ udział w pracach zespołów wspierających ofiary przemocy;
- ♦ pilotowanie indywidualnych przypadków;
- ♦ udział w interwencjach;
- ♦ wsparcie w załatwianiu spraw urzędowych oraz innych²⁶.

²⁵ S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 142.

²⁶ <https://www.bip.mops.sulejowek.pl/plik,75,zadania-polskich-instytucji-i-sluzb-spoecznych-w-dziedzinie-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-pdf>. [dostęp 3 marca 2019].

Tego typu podmioty są niezwykle potrzebne w odniesieniu do przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ze względu na to, że stanowią inicjatywę prywatną nie są obwarowane procedurami biurokratycznymi, które niekiedy mogą ograniczać działanie instytucji rządowych lub samorządowych. Działają one zwykle na najniższych szczeblach, co powoduje, że mają bezpośredni wgląd w problemy rodzin dotkniętych przemocą. Poza wszystkim, w jednostkach takich pracują zwykle osoby, dla których praca z ofiarami przemocy w rodzinie jest czymś więcej niż tylko wykonywaniem zleconych zadań. Dzięki takiemu zaangażowaniu pracownicy ci mogą być znacznie bardziej skuteczni niż urzędnicy.

Podsumowanie

Analiza danych statystycznych dotyczących skali zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce jest niezwykle trudna. W literaturze wskazuje się, że dostępne dane statystyczne, dotyczące działań poszczególnych służb realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, są obarczone błędami, które wynikają zarówno ze sposobu gromadzenia danych, jak też z faktu, że znaczna część aktów przemocy domowej nie jest ujawniana²⁷. Nawet jednak uznając nieścisłości i brak pełnego obrazu skali zjawiska przemocy w rodzinie, z przeprowadzonej analizy wynika, że ogólna liczba sporządzonych „Niebieskich Kart” utrzymuje się na poziomie ok. 10 tys. i są one sporządzane przede wszystkim przez funkcjonariuszy policji i pracowników socjalnych.

Najwięcej procedur „Niebieskich Kart” wszczyna się w województwach mazowieckim i śląskim, co może być wynikiem znacznego zagęszczenia ludności na tym terenie. Z danych statystycznych wynika, że od 2014 r. liczba ofiar przemocy w rodzinie, wśród których dominującą grupę stanowią kobiety, charakteryzuje się trendem spadkowym. Zmniejsza się ponadto liczba dzieci odebranych rodzinom, w których dochodzi do przemocy.

Incydenty przemocy w rodzinie zgłaszane są głównie w miastach i dotyczą one przede wszystkim przemocy psychicznej i fizycznej. Jej sprawcami w zdecydowanej większości są mężczyźni, aczkolwiek od kilku lat rośnie odsetek dopuszczających się przemocy kobiet. Co znamienne, do aktów przemocy w ponad połowie przypadków dochodzi pod wpływem alkoholu. Ana-

²⁷ M. Lewoc, *Diagnoza skali zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce*, <https://www.ms.gov.pl/>, [dostęp 30 marca 2019], s. 82.

liza danych dotyczących sprawców przestępstw pozwala również stwierdzić, że w latach 2013–2017 wobec sprawców przemocy domowej coraz częściej stosowano środki zapobiegawcze w postaci dozoru policyjnego, czy zakazu zbliżania się lub opuszczenia miejsca zamieszkania ofiar przemocy, niż skazanie za przestępstwo znęcania się.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1390 ze zm.
- Zalecenie Nr R (85) 4 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie przemocy w rodzinie (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 26 marca 1985 r. na 382. zebraniu Zastępców Ministrów).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, Dz.U. z 2011 r. nr 209, poz. 1245 ze zm.

Literatura

- Basak A.M., *Ofiary przemocy w rodzinie*, „Pedagogika Rodziny” 2013, t. 3, nr 1.
- Bedyńska S., Zabłocka-Bursa A., Łukowska K., Gradowski Ł., Zdrodowska A., *Postawy, opinie, kompetencje członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych a ich postrzeganie barier w lokalnym systemie przeciwdziałania problemom alkoholowym. Raport z badania*, Wyd. PARPA, Warszawa 2015.
- Ciesielska M., *Rodzaje, formy i cykl przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2014, nr 12.
- Dąbrowska K., Łukowska K., *Zadania i kompetencje gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych: aspekty prawne i praktyka działania*, Wyd. Edukacyjne Remedium, Warszawa 2014.
- Dubois B., Miley K.K., *Praca socjalna – zawód, który dodaje sił*, Wyd. Śląsk, Katowice 1999.
- Dutton D.G., *Przemoc w rodzinie*, Wyd. Diogenes, Warszawa 2001.
- Helios J., Jedlecka W., *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017.
- Kluczyńska S., *Psychologiczne aspekty przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] S. Kuczyńska, G. Wrona (red.), *Przewodnik dla pracowników ochrony zdrowia. Lekarzu, reaguj na przemoc!*, Wyd. PARPA, Warszawa–Kraków 2013.
- Lewoc M., *Informator dla sędziów, prokuratorów i kuratorów sądowych dotyczący przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Wyd. Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2014.
- Łobocki M., *Teoria wychowania w zarysie*, Wyd. Impuls, Kraków 2005.
- Mikrut A., *Agresja młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną. Uwarunkowania i przejawy*, Wyd. Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2005.

- Pospiszył I., *Przemoc w rodzinie*, [w:] Mazur J. (red.), *Przemoc w rodzinie. Teoria i rzeczywistość*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2002.
- Prusinowska-Marek A., *Procedura postępowania sądu rodzinnego w sytuacji powiadomienia o krzywdzeniu dziecka*, [w:] *Standardy i procedury rekomendowane przy tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Wyd. Instytut Psychologii Zdrowia PTP, Warszawa 2009.
- Rode R., *Psychologiczne uwarunkowania przemocy w rodzinie. Charakterystyka sprawców*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna – wprowadzenie*, Wolters Kluwer, Kraków 2008.
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Wrona G., *Prawne aspekty przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] S. Kuczyńska, G. Wrona (red.), *Przewodnik dla pracowników ochrony zdrowia. Lekarzu, reaguj na przemoc!*, Wyd. PARPA, Warszawa–Kraków 2013.

Źródła internetowe

<https://www.bip.mops.sulejowek.pl>

Lewoc M., *Diagnoza skali zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce*, <https://www.ms.gov.pl>.

Alicja Markowicz^{*}

USTAWOWE ZADANIA POLSKICH SŁUŻB SPECJALNYCH W SYSTEMIE PRZECIWDZIAŁANIA ZJAWISKU TERRORYZMU

Streszczenie

Terroryzm jest jednym z największych problemów we współczesnym świecie. W Polsce funkcjonuje wiele instytucji, które są przeznaczone do walki i przeciwdziałania terroryzmowi. Wśród nich znajdują się służby specjalne, takie jak: Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu, które z mocy ustawy wykonują określone zadania. Do tych zadań zalicza się dbanie o bezpieczeństwo państwa, stosunki międzynarodowe oraz nienaruszalność granic kraju.

Słowa kluczowe: służby specjalne, bezpieczeństwo, terroryzm, państwo, pokój.

Synopsis

Statutory tasks of Polish special services in the system of counteracting the phenomenon of terrorism

Terrorism is one of the biggest problems in the modern world. There are many institutions in Poland that are designed to fight and prevent terrorism. Among them are special services such as: Military Counterintelligence Service, Military Intelligence Service, Internal Security Agency and Intelligence Agency, which, by virtue of the act, they perform specific tasks. These tasks include caring for state security, international relations, and inviolability of the country's borders.

Keywords: special services, security, terrorism, state, peace.

^{*} Studentka trzeciego roku, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, kierunek bezpieczeństwo wewnętrzne, specjalizacja służby mundurowe i bezpieczeństwo państwa.

Wstęp

Polskie Służby specjalne oraz formacje podlegające ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych pełnią obowiązki ustawowe, które dotyczą przeciwdziałania terroryzmowi. Terroryzm jest jednym z największych zagrożeń na całym świecie. Często jego ofiarami stają się niewinne osoby i uderza on daleko poza granice swojego kraju. Bezpieczeństwo Polski opiera swoją politykę na relacjach między państwami. Polega ono na przesunięciu zagrożeń klasycznych, czyli konfliktów zbrojnych, na zagrożenia nietypowe, asymetryczne, w tym terrorystyczne. Przeciwdziałanie niebezpieczeństwu, które ma charakter terrorystyczny jest zaliczane do podstawowych zadań bezpieczeństwa wewnętrznego. Ściganiem terrorystów, zapobieganiem źródłom terroryzmu, dbaniem o bezpieczeństwo obywateli i interesów kraju, ochroną infrastruktury krytycznej, przygotowaniem się na skutki zamachów terrorystycznych oraz ich likwidowaniem zajmuje się w Polsce kilkanaście instytucji oraz służb państwowych.

Analiza zapisów ustawy antyterrorystycznej¹ w praktyce dowodzi nakładania na siebie kompetencji i realizacji poszczególnych zadań jednostek, co wynika z braku przedmiotowego usystematyzowania obszarów, jakimi się interesują te służby i instytucje. Taka sytuacja wynika z tego, że pod pojęciem „terroryzm” kryje się wiele zróżnicowanych terminologii. W celu rozróżnienia i sprecyzowania tego pojęcia, dnia 1 maja 2004 r., do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wprowadzono przestępstwo o charakterze terrorystycznym. Zgodnie z art. 115 § 20 Kodeksu karnego, „przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób; 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu².

Terrorystyci planują zamachy w celu wywołania poważnych szkód i zakłóceń w rządach lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa

¹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 796.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U.2018.0.1600.

lub organizacji zagranicznej. Czyny najpoważniejsze i popełnione z użyciem przemocy lub groźby zamachu na życie, zdrowie albo zamachu na mienie ograniczono do katalogu czynów o charakterze terrorystycznym. Do zwalczania ataków terrorystycznych oraz zapobiegania nowym aktom na świecie służą specjalnie wyszkolone jednostki. W Polsce przeciwdziałaniem i ochroną przed zagrożeniami terrorystycznymi zajmuje się kilka służb i instytucji oraz podmiotów kontrolno-koordynujących. Wśród nich znajdują się służby cywilne i wojskowe służby specjalne: Służba Kontrwywiadu Wojskowego w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i Służba Wywiadu Wojskowego poza granicami państwa (zagrożenia zewnętrzne)³.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego

Służba kontrwywiadu wojskowego jest służbą specjalną, która ma za zadanie chronić przed zagrożeniami wewnętrznymi obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych jednostek organizacyjnych, które podlegają Ministrowi Obrony Narodowej. Służba Kontrwywiadu Wojskowego została utworzona 1 października 2006 r. na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego⁴. Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego podlega ministrowi obrony narodowej i jest centralnym organem administracji rządowej. Działania szefa SKW podlegają Sejmowi⁵.

Zadania SKW obejmują również rozpoznawanie oraz wykrywanie przestępstw popełnionych we współdziałaniu z żołnierzami, bądź popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszami SKW i SWW lub pracownikami SZ RP i innymi jednostkami organizacyjnymi MON (art. 5 ust. 1–2 ustawy o SKW). Działalność SKW poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona w związku z jej działalnością na terytorium państwa wyłącznie w zakresie realizacji określonych zadań (art. 5 ust. 3 ustawy SKW).

³ W.J. Janik, *Ustawowe zadania polskich służb specjalnych oraz podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi*, „Acta Elbingensia”, Elbląg 2014, t. 20, nr 1.

⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. 2019 r. poz. 687 ze zm. (dalej: ustawa o SKW).

⁵ <https://www.skw.gov.pl/o-skw.html> [dostęp: 1.03. 2019].

Działania Służby Kontrwywiadu Wojskowego polegają także na zwalczaniu przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości i przeciwdziałaniu przestępstwom wojennym. Kolejnym zadaniem, które należy do pracowników Służby Kontrwywiadu Wojskowego jest współpraca z Żandarmerią Wojskową i innymi organami ścigania, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i pokoju na świecie oraz przekazywanie, analizowanie, gromadzenie informacji w celu zapewnienia obronności państwa i jego obywateli, kontrola umów międzynarodowych, które dotyczą rozbrojenia (art. 5 ust. 1 ustawy SKW).

Do zadań SKW należy również ochrona informacji niejawnych, zamieszczonych w ustawie o ochronie informacji niejawnych, jeśli mogą one zagrażać bezpieczeństwu państwa, jednostkom wojskowym i innym organom administracji. Służba Kontrwywiadu Wojskowego to także zwalczanie przestępstw nielegalnego obrotu towarami, technologiami, usługami o znaczeniu strategicznym dla państwa poza granicami państwa. Pracownicy Służby Kontrwywiadu Wojskowego chronią bezpieczeństwa jednostek wojskowych, jednostek organizacyjnych MON oraz żołnierzy, którzy wykonują zadania poza granicami państwa. Funkcjonariusze i żołnierze SKW uczestniczą w misjach Polskich Kontyngentów Wojskowych, np. w Afganistanie, czynnie uczestniczą w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, czyli w NATO oraz w Unii Europejskiej. Służba Kontrwywiadu Wojskowego prowadzi kontrwywiad radioelektroniczny oraz zajmuje się przedsięwzięciami z zakresu ochrony kryptograficznej oraz kryptoanalizy. Sprawuje także pieczę nad bezpieczeństwem badań naukowych, które mają zapewnić rozwój oraz bezpieczeństwo produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym (art. 5 ust. 1 ustawy o SKW).

Funkcjonariusze SKW w realizacji swoich zadań współpracują ze Sztabem Generalnym Wojska Polskiego i innymi komórkami Sił Zbrojnych RP, okręgów wojskowych, garnizonów wojskowych i innych jednostek wojskowych, innymi organami, służbami instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, odpowiednimi organami, służbami i instytucjami podległymi ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, odpowiednimi organami, służbami i instytucjami podległymi ministrowi właściwemu do służb wewnętrznych, odpowiednimi organami i jednostkami organizacyjnymi podległymi ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (art. 10 ust. 1 ustawy o SKW).

Służba Kontrwywiadu Wojskowego przeprowadziła wiele udanych akcji na arenie międzynarodowej. Dzięki informacjom zdobytym przez SKW podczas ich udziału w misji ISAF w 2013 r. udało się zatrzymać dziesięciu Tali-

bów, którzy byli podejrzani o działania terrorystyczne wymierzone przeciwko wojskom ISAF,. Mimo że nie udało się zatrzymać ich dowódcy Jahodiego, akcję uznano za sukces. Jednym z ważniejszych działań prowadzonych przez Służby Kontrwywiadu Wojskowego podczas misji było uzyskanie informacji o planowanym ataku Talibów na polską bazę w Ghazni i udaremnienie go.

Kolejną ważną akcją SKW było odbicie z rąk Talibów afgańskiej parlamentarzystki Fariby Kakar. Do realizacji uwolnienia kobiety przydzielono dwa zespoły, w tym jeden polski, TF-49. Głównym zadaniem SKW było dostarczanie informacji dotyczących urzędniczki. Dzięki udanej współpracy obydwu służb Faribę Kakar udało się uwolnić z rąk afgańskich terrorystów we wrześniu 2013 r.⁶ Skuteczna współpraca z polskimi Siłami Zadaniowymi umożliwiła przeprowadzenie 94 operacji, które doprowadziły do zatrzymania ok. 241 terrorystów. Działania, które prowadzi SKW zostały docenione przez polskich oficerów wojska oraz przez jednostki odpowiedzialne za nadzór nad polskimi służbami specjalnymi.

Działalność SKW doprowadziła do stworzenia w ramach misji ISAF sprawnego systemu, dzięki któremu pozyskiwano informacje umożliwiające określenie i zaplanowanie akcji przeciwko Talibom. SKW odniosła również sukces podczas operacji schwywania jednego z przywódców Al-Kaidy w Pakistanie – Ibrahima Panjabi, który współdziałał z organizacją terrorystyczną – Tehrik-i-Taliban Pakistan. SKW podkreśla, że zatrzymany odpowiadał za dokonywanie zamachów na wyższych urzędników państwowych i członków parlamentu⁷.

Dzięki informacjom zdobytym przez oficerów SKW, zlokalizowano i zneutralizowano ładunki wybuchowe umieszczone w przepuście drogowym oraz w pobliżu bramy wjazdowej do baz koalicyjnych w miastach Bagram i Kabul, gdzie przebywali żołnierze Sił Zbrojnych RP⁸. Na uznanie zasługuje wpływ, jaki miała ta służba na budowanie wizerunku nie tylko Polskiego Kontyngentu Wojskowego, ale profesjonalizmu polskich służb specjalnych na arenie międzynarodowej, szczególnie wśród państw NATO⁹.

⁶ <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/grom-i-skw-w-afganskim-parlamencie-podziekowania-za-uwolnienie-fariby-kakar,354945.html>; <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/9479?t=GROM-pomogl-uwolnic-afganska-poslanke#> [dostęp: 1.03.2019].

⁷ <https://telewizjarepublika.pl/polskie-sluzby-zatrzymaly-jednego-z-przywodcow-al-kaidy,56815.html> [dostęp: 1.03.2019].

⁸ <https://niezalezna.pl/209000-akcja-skw-w-afganistanie-sluzba-podala-wiecej-szczegolow-na-temat-schwytanego-terrorysty> [dostęp: 1.03.2019].

⁹ A. Machniak, *Służba Kontrwywiadu Wojskowego w trakcie misji ISAF w Afganistanie*, „Przegląd Geopolityczny” 2016, t. 17, s. 160.

Służba Wywiadu Wojskowego

Służba Wywiadu Wojskowego (SWW) jest to polska służba specjalna właściwa w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności Rzeczypospolitej Polskiej, zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz bezpieczeństwa. SWW została utworzona na podstawie ustawy o Służbie Wywiadu Wojskowego¹⁰, podlega ministrowi obrony narodowej. Zaczęła funkcjonować od 1 października 2016 r., po rozwiązaniu dzień wcześniej Wojskowych Służb Informacyjnych.

Zadaniem SWW jest przeciwdziałanie międzynarodowemu terroryzmowi. Do jej funkcjonariuszy należy uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie oraz przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji, które mogą źle wpłynąć na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej, zdolność siły bojowej oraz warunki, które SZ RP mają poza granicami państwa. SWW zajmuje się realizowaniem zadań rozpoznania i przeciwdziałania militarnym zagrożeniom zewnętrznym, które mogą zagrozić obronności RP (art. 6 ust 1 ustawy o SKW). Pomimo że służby te mają charakter militarny, nie ograniczają się wyłącznie do sfery wojskowej. SWW skupia swoje zadania także na międzynarodowym terroryzmie. Zalicza się do nich m.in.:

1) Rozpoznawanie, analiza zagrożeń występujących w rejonach kryzysów i napiętych stosunków międzynarodowych, które mają wpływ na ochronę i obronę Rzeczypospolitej Polskiej oraz eliminacja tych zagrożeń.

2) Rozpoznanie obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz technologiami, usługami, które mogą mieć znaczenie strategiczne dla bezpieczeństwa państwa, a także kontrola obrotu bronią masowego rażenia, mogącego wywołać zagrożenia związane z rozpowszechnianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia.

3) Integracja z jednostkami międzynarodowymi w celu zapewnienia bezpieczeństwa delegatom narodowym udającym się do danego państwa zagranicznego.

4) Badania w dziedzinie kryptoanalizy i kryptografii, połączone z prowadzeniem wywiadu elektronicznego na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej (art. 6 ust. 1 ustawy o SKW).

SWW może prowadzić działalność na terenie Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie w związku z jej działalnością poza granicami państwa, a realizacja

¹⁰ Art. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. 2019 r. poz. 687 ze zm.

czynności „dopuszczalna jest wyłącznie za pośrednictwem SKW albo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, odpowiednio do ich kompetencji” (art. 6 ust. 1 ustawy o SKW). Ustawowe zadania żołnierzy i funkcjonariuszy SWW to wykonywanie zadań operacyjno-rozpoznawczych oraz analityczno-informacyjnych.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) jest to służba specjalna, powołana do ochrony porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zadania ABW koncentrują się na ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i obywateli. Jako służba specjalna podlega kontroli cywilnej. Działania, które prowadzi ABW są nadzorowane przez Premiera i Sejm¹¹. Obowiązki i uprawnienia ABW określa ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹².

Jednym z najważniejszych zadań ABW jest dbanie o ochronę państwa przed planowanymi i zorganizowanymi działaniami, które mogą być zagrożeniem dla niepodległości lub porządku konstytucyjnego Polski, stwarzać zakłócenia w funkcjonowaniu struktur państwowych bądź narazić na stratę podstawowe interesy kraju. Agencja realizuje swoje obowiązki poprzez uzyskiwanie, analizowanie i przetwarzanie informacji o zagrożeniach. Opracowania, które są już gotowe przekazuje właściwym organom konstytucyjnym. W czasie realizacji działań ABW korzysta z uprawnień operacyjnych i procesowych¹³.

Pozostałymi zadaniami, którymi zajmuje się ABW jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw na podłożu terrorystycznym i ściganie ich przestępstw. Funkcjonariusze ABW podczas tych zadań muszą wykonywać czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze, które mają na celu rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie, ściganie oraz czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne, dzięki którym mogą uzyskać i przetworzyć informacje potrzebne do rozwiązania problemów lub konfliktów (art. 21 ust. 1 ustawy o ABW).

¹¹ <https://abw.gov.pl/pl/o-abw/4,Agencja-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego.html>, [dostęp: 1.03.2019].

¹² Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2387 ze zm. (dalej: ustawa o ABW).

¹³ <https://abw.gov.pl/pl/zadania/63,Zadania.html> [dostęp: 1.03.2019].

ABW musi również realizować zadania, które są bezpośrednio lub pośrednio związane ze zwalczaniem terroryzmu. Do tych zadań należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw, które zagrażają bezpieczeństwu kraju oraz ściganie ich sprawców w zakresie produkcji, wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady lub też towarami, technologiami i usługami o strategicznym znaczeniu dla ochrony naszego państwa oraz produkcji, wytwarzania, posiadania i obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w obrocie transgranicznym. ABW idzie w kierunku rozpoznania, zapobiegania i wykrywania wszystkich przestępstw, które zagrażają bezpieczeństwu państwa z powodu ideologii oraz religii danych organizacji, grup terrorystycznych lub ekstremistycznych. Bardzo ważnym elementem pracy funkcjonariuszy ABW w walce z terroryzmem jest wykrywanie sprawców danych przestępstw, które naruszają tajemnicę państwową lub bezprawnie ujawniają informacje niejawne oraz korupcji osób, które pełnią funkcję publiczne, jeśli jest to sprzeczne z interesami państwa (art. 5 ust 1 ustawy o ABW).

Agencja nie ogranicza swoich działań antyterrorystycznych jedynie do granic Rzeczypospolitej, ale poza jej granicami również są to uprawnienia szczególne. Szef ABW w walce z terroryzmem ma prawo do koordynowania przez polskie służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawczych, które mogą mieć wpływ na ochronę państwa. W tym celu została utworzona Centralna Ewidencja Zainteresowań Operacyjnych (art. 40 ustawy o ABW). W ramach ABW Centrum Antyterrorystycznego (CAT ABW) prowadzone są m.in. koordynacje na poziomie krajowym, wymiana informacji o zagrożeniach terrorystycznych. CAT ABW zajmuje się wykonywaniem zadań, które mają pomóc w ochronie antyterrorystycznej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴.

Kolejnym zadaniem, którym zajmują się funkcjonariusze ABW jest zapewnienie ochrony systemów i sieci teleinformatycznych. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe – CERT.GOV.PL, zajmuje się zapewnianiem i rozwijaniem umiejętności jednostek organizacyjnych administracji publicznej RP do ochrony przed cyberzagrożeniami, ze szczególnym uwzględnieniem ataków ukierunkowanych na infrastrukturę obejmującą systemy i sieci teleinformatyczne, których zniszczenie lub zakłócenie może zaburzyć funkcjonowanie państwa polskiego i stanowić niebezpieczeństwo¹⁵.

¹⁴ <https://www.abw.gov.pl/pl/zadania/zwalczanie-terroryzmu/centrum-antyterrorysty/62,Centrum-Antyterrorystyczne-CAT.html> [dostęp: 1.03.2019].

¹⁵ <https://csirt.gov.pl> [dostęp: 13.03.2019].

Jednym z wymiernych sukcesów ABW, jak wynika z Raportu z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2014 roku, jest śledztwo w sprawie wyłudzeń podatku VAT. Agencja rozpracowała sieć sklepów, która naraziła skarb państwa na ogromne straty. Działaniem przestępców było stworzenie sieci spółek-słupów, by towary z naszego kraju trafiały do zagranicznych krajów a później ponownie wracały do Polski. Przez takie działanie Skarb Państwa stracił co najmniej 70 mln zł. Dzięki czynnościom podjętym przez ABW, udało się zebrać cenne informacje, co pozwoliło olsztyńskiej Prokuraturze postawić zarzuty podejrzanym. Kolejnym sukcesem ABW było rozpracowanie grupy, która wyłudziła co najmniej 46,5 mln zł. Działania obu grup były bardzo podobne. Towary z Polski krążyły po Unii Europejskiej, od jednej udawanej firmy do drugiej, po czym wracały do kraju. Zarzuty w tej sprawie postawiono 11 osobom. Dzięki ABW udało się zabezpieczyć 11 mln zł¹⁶.

Agencja Wywiadu

Agencja Wywiadu (AW) jest to służba specjalna, która zajmuje się dostarczeniem do najważniejszych organów Rzeczypospolitej Polskiej wywiadowczych, cennych informacji, które mają pomóc w podejmowaniu decyzji ważnych dla interesów naszego kraju i obywateli w ciągle zmieniających się stosunkach transgranicznych. Najważniejszymi zadaniami AW jest służba państwu i narodowi, podporządkowanie ustawowej kontroli oraz ochrona źródeł, personelu, a także środków i operacji wywiadu. Bezpośredni nadzór nad AW sprawuje Prezes Rady Ministrów¹⁷.

Zadania Agencji Wywiadu opierają się na uzyskiwaniu, analizowaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu organom właściwym informacji, które mogą być znaczące dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej i potencjału ekonomicznego i obronnego. Do zadań AW należy również rozpoznawanie i zapobieganie niebezpieczeństwom zewnętrznym, które godzą w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nietykalność terytorium RP. Należy do nich również dbanie o ochronę przedstawicielstw RP poza granicami kraju przed zagrożeniami ze strony zagranicznych służb specjalnych.

¹⁶ *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2014*, Warszawa 2015, s. 25, https://infopoluki.pgi.gov.pl/sites/default/files/czytelnia_pliki/1/raport_2015_int.pdf [dostęp: 13.03.2019].

¹⁷ <https://aw.gov.pl> [dostęp: [dostęp: 13.03.2019]].

Kolejnym zadaniem, którym zajmują się funkcjonariusze AW jest ochrona kryptograficzna łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej. AW zajmuje się zwalczaniem międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz ściganiem zorganizowanych grup przestępczych. Do jej kompetencji należy również rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi i bronią masowej zagłady. AW realizuje zadania związane z rozpoznawaniem i analizowaniem niebezpieczeństw mogących wystąpić w rejonach napięć konfliktów oraz kryzysów międzynarodowych, które mogą mieć znaczący wpływ na bezpieczeństwo państwa i podejmują działania, które zajmują się eliminacją tych zagrożeń. Funkcjonariusze służby prowadzą wywiady elektroniczne oraz podejmują działania, które są określone w ustawach i umowach międzynarodowych (art. 6 ust. 1 ustawy o ABW).

Należy pamiętać, że poza służbami specjalnymi funkcjonują również organy policyjne, takie jak Żandarmeria Wojskowa oraz Policja, które również z mocy ustawy są powołane do zwalczania terroryzmu. Żandarmeria Wojskowa wykonuje czynności w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzi, mienia wojskowego, czy też zapobiega i wykrywa przestępstwa o charakterze terrorystycznym¹⁸. Współpracuje z polskimi i zagranicznymi służbami na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁹. Policji natomiast – jako umundurowanej i uzbrojonej formacji, która służy społeczeństwu i jest przeznaczona również do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania porządku publicznego – powierzono szereg zadań i przedsięwzięć, które wchodzą w zakres ochrony przed atakami terrorystycznymi²⁰.

Podsumowanie

Polskie służby specjalne odgrywają znaczącą rolę w naszym państwie, co potwierdza wiele sukcesów, którymi mogą się szczycić. Dzięki prowadzonym działaniom przeciwko współczesnym zagrożeniom tworzą polski sektor bezpieczeństwa. Bez prawidłowo funkcjonujących służb specjalnych państwo

¹⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 518 ze zm.

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/andarmeria-wojskowa> [dostęp: 13.03.2019].

²⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.

nie jest właściwie chronione. Służby specjalne zapewniają nie tylko bezpieczeństwo wewnętrzne, ale rozszerzają swoje wpływy w środowisku międzynarodowym.

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 518 ze zm.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2387 ze zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. 2019 r. poz. 687 ze zm.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 796.

Literatura

Janik W.J., *Ustawowe zadania polskich służb specjalnych oraz podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi*, „Acta Elbingensia”, Elbląg 2014, t. 20, nr 1.

Machniak A., *Służba Kontrwywiadu Wojskowego w trakcie misji ISAF w Afganistanie*, „Przegląd Geopolityczny” 2016, t. 17.

Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2014, Warszawa 2015, https://infolupki.pgi.gov.pl/sites/default/files/czytelnia_pliki/1/raport_2015_int.pdf.

Źródła internetowe

<https://www.skw.gov.pl>

<https://abw.gov.pl>

<https://aw.gov.pl>

<https://www.gov.pl>

<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/grom-i-skw-w-afganskim-parlamencie-podziekowania-za-uwolnienie-fariby-kakar,354945.html>

<http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/9479?t=GROM-pomogl-uwolnic-afganska-poslanke#>

<https://telewizjarepublika.pl/polskie-sluzby-zatrzymaly-jednego-z-przywodcow-al-kaidy,56815.html>

<https://csirt.gov.pl>

Magdalena Wojciechowska*

CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA ISTNIENIE HANDLU LUDŹMI

Streszczenie

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie najważniejszych czynników powodujących, że handel ludźmi, będący problemem globalnym, jest nadal obecny. W artykule zwrócono szczególną uwagę na takie problemy jak: migracja, niewydolny system prawny, a także obojętność państwa, jak i społeczeństwa na to zjawisko. Sytuację utrudnia fakt, że handlem ludźmi zajmują się przeważnie zorganizowane grupy przestępcze, osiągające ogromne zyski przy małym nakładzie pracy.

Słowa kluczowe: handel ludźmi, przestępstwo, czynniki.

Synopsis

Factors influencing the existence of human trafficking

The aim of this study is to present the most important factors causing that human trafficking, which is a global problem, is still present. The article focuses on such problems as: migration, inefficient legal system, as well as indifference of the state and society towards this phenomenon. The variety of factors means that this crime is mainly dealt with by organized crime groups that achieve huge profits with little work.

Keywords: human trafficking, crime, factors.

* Studentka trzeciego roku, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, kierunek bezpieczeństwo wewnętrzne, specjalizacja służby mundurowe i bezpieczeństwo państwa.

Wstęp

Wydawałoby się, że we współczesnym świecie niewolnictwo już nie istnieje. Nic bardziej mylnego, ponieważ mimo licznych dokumentów zakazujących tego procederu, nadal występuje ono na całym świecie, a nawet przybiera na sile. Współczesne niewolnictwo, zwane handlem ludźmi, dotyka każdego, bez względu na wiek i płeć. Ludźmi handluje się nie tylko w krajach Trzeciego Świata, ale również w państwach, w których poziom cywilizacyjnego rozwoju jest wyższy¹. Każde państwo jest albo państwem pochodzenia ofiar, państwem tranzytowym bądź państwem docelowym. Nierzadko dane państwo posiada dwie, a nawet wszystkie te cechy. Jednakże omawiany proceder nie musi mieć charakteru transgranicznego i może mieć miejsce w obrębie kraju lub regionu ofiary.

Według Protokołu z Palermo², handel ludźmi oznacza werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem gróźb bądź użyciem siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu: uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia zapłaty albo innej korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą w celu wykorzystania. Tym wykorzystaniem jest w szczególności prostytutka lub inne formy wykorzystania seksualnego, praca lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów. Przestępstwo to ma miejsce nawet wówczas, gdy ofiara zgodzi się na wykorzystanie. Natomiast w przypadku dzieci wymienione metody i środki nie muszą zostać użyte, decydujący jest cel zniewolenia.

W badaniu handlu ludźmi ważne jest poznanie przyczyn, które tkwią w każdym państwie, gdyż natura zjawiska handlu ludźmi różni się w zależności od rozpatrywanego kraju czy regionu, a także specyficznych okoliczności³.

¹ Broszura informacyjna KWP w Szczecinie, *Widzieć niewidzialne – podstawowe informacje o handlu ludźmi i przemocy ekonomicznej*, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/133463,X-Europejski-Dzien-Walki-z-Handlem-Ludźmi.html> [dostęp: 28.02.2019], s. 1.

² Art. 3 Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r., nr 18, poz. 160.

³ J. Jurewicz, *Nielegalny obrót komórkami, tkankami i organami ludzkimi*, [w:] W. Pływańczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Olsztyn 2012, s. 119.

Problemy migracyjne

„Migracja zawsze dotyczy dwóch światów i dwóch rzeczywistości”⁴. Najczęściej odbywa się z krajów słabo rozwiniętych do wysoko rozwiniętych. Dzieje się tak, ponieważ świat nie rozwija się wszędzie tak samo, wobec tego między państwami występują różnego rodzaju dysproporcje. Pojawiają się wtedy różne powody, aby wyjechać, w celu polepszenia swojego bytu. Przyczyny migracji można podzielić na: ekonomiczne, demograficzne, socjalne, rodzinne, społeczne oraz polityczne.

Brak możliwości uzyskania pracy, niski poziom edukacji, kryzysowa sytuacja gospodarcza kraju, brak perspektyw i rozwoju sprawiają, że wyjazd staje się jedyną alternatywą do rozpoczęcia nowego, lepszego życia. Na wyjazdy coraz częściej decydują się kobiety, ponieważ to one częściej niż mężczyźni są bezrobotne, a jeżeli posiadają pracę, to są dyskryminowane i otrzymują niższe pensje. Powodem jest również to, że posiadają na utrzymaniu rodziny bądź wychowują samotnie dzieci. Kobiety – pochodzące z rodzin, w których istnieje przemoc i alkoholizm, w których pojawiają się przypadki nadużyć seksualnych – również zechcą prędzej czy później zmienić swoje otoczenie. Niestety niejednokrotnie mają ograniczoną możliwość wyboru pracy, gdyż nie mają wykształcenia i nie znają języka kraju, do którego przyjechały (podobnie jak mężczyźni), dlatego mogą otrzymać zatrudnienie jedynie przy zwyczajowo przypisywanych kobietom pracach, takich jak: sprzątanie, prowadzenie domu, opieka nad dziećmi lub osobami starszymi, a w świecie przestępczym, kierowanym przez zorganizowane grupy przestępcze – obarczone ogromnym ryzykiem świadczenie usług seksualnych⁵. Wynikająca stąd feminizacja migracji oraz to, że kobiety często wkraczą w tzw. szarą strefę, stwarza szczególne zagrożenie zostania ofiarą handlu ludźmi.

Ważne jest również, że z biedą, przemocą fizyczną i psychiczną, patologią w rodzinie, brakiem edukacji, wykorzystywaniem seksualnym, brakiem opieki i więzi rodzinnych zmagają się także małoletni. Wszystko to sprawia, że dzieci czują się osamotnione, uciekają z domu i popadają w niebezpieczne sytuacje. Pragnąc opieki, stają się łatwowierne i ufne wobec obcych osób.

⁴ M. Perkowska, *Problematyka nielegalnych rynków z perspektywy tzw. przestępczości transgranicznej*, [w:] W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Olsztyn 2012, s. 48.

⁵ S. Buchowska, *Czynniki sprzyjające handlowi ludźmi*, [w:] Z. Lasocik (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Warszawa 2006, s. 333.

Bieda sprawia, że małoletnie osoby, nie mające możliwości legalnego zatrudnienia ze względu na wiek, szukają innych form pracy, mogących – ich zdaniem – przyczynić się do poprawy sytuacji życiowej. W takich sytuacjach, poprzez podejmowanie ryzykownych działań mogą stać się celem przestępców.

Następnym powodem, dla którego ludność migruje jest przeludnienie wsi, wysoki przyrost naturalny, zwłaszcza w warunkach niedostatku miejsc pracy, niedostatku ziem uprawnych, a także nadwyżki młodych ludzi w wieku produkcyjnym⁶.

Kolejną przyczyną jest ograniczanie podstawowych praw człowieka, dyskryminacje ze względu na płeć, kolor skóry, przynależność etniczną, a także niestabilny system polityczny, czy też niezadowolenie związane z przemianami ustroju. Bez wątpienia do migracji przyczyniają się również zdarzenia katastroficzne, takie jak: powodzie, klęski głodu oraz wojny i konflikty zbrojne. Z obawy o utratę dorobku, a nawet życia, mieszkańcy decydują się opuścić swoje domy i wyjechać w miejsca bezpieczniejsze. Jednakże wszystkim nie udaje się tego zrobić. Dzieci z obszarów objętych konfliktem często są wykorzystywane i werbowane do wojska i stają się żołnierzami⁷.

Kiedy człowiek znajduje się w trudnej sytuacji, to robi wszystko, aby tę sytuację jak najszybciej zmienić. Niejednokrotnie podejmuje się desperackich kroków i wówczas zapomina o swoim bezpieczeństwie. Często, mimo że oferta pracy od razu wydaje się mało wiarygodna, to do końca wierzy, że jest prawdziwa i pomoże wybrnąć z kłopotów. W takim przypadku można się stać bardzo łatwym celem dla werbownika⁸.

Również restrykcyjna polityka migracyjna państw docelowych, do których trafiają ofiary handlu ludźmi, wpływa na duże rozmiary zjawiska. Brak możliwości legalnego przekroczenia granicy powoduje bowiem, że migranci poszukują innych sposobów przedostania się na wybrane terytorium. To z kolei umożliwiają zorganizowane grupy przestępcze, które oferują pomoc w nielegalnym przekroczeniu granicy, a następnie niejednokrotnie żądają od migrantów spłacenia długu, który rzekomo zaciągnęli, korzystając z ich usług⁹. Jednakże ten dług wcale nie musi być fikcyjny, ponieważ osoby ko-

⁶ M. Perkowska, *Problematyka nielegalnych...*, s. 49.

⁷ I. Biedrzycka, *Dziecko-żołnierz jako czynna ofiara konfliktu zbrojnego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2013, nr 4, s. 117.

⁸ Broszura informacyjna KWP w Szczecinie, *Widzieć niewidzialne...*, s. 8.

⁹ M. Koss-Goryszewska, *Wizerunek handlu ludźmi i kobiety-ofiary w prasie polskiej na przykładzie „Gazety Wyborczej”*, [w:] J. Frelak (red.), *Dyskusja o integracji. Wybór tekstów Polskiego Forum Integracyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 73.

rzyszające z usług przestępców są najczęściej biedne, i aby pokryć koszty przejazdu muszą się u nich zadłużyć, co ostatecznie może prowadzić do ich wykorzystania.

Problemy prawne

Co roku Departament Stanów Zjednoczonych publikuje raport na temat handlu ludźmi. Poszczególne kraje dzieli się na cztery kategorie. Kwalifikacja do danej kategorii zależy w większym stopniu od działań, jakie dany rząd podejmuje, by zapobiegać handlowi ludźmi, niż od skali zjawiska na danym terytorium. W jego ocenie analizowane są działania dążące do osiągnięcia minimalnych wymagań określonych w ustawie o ochronie ofiar handlu ludźmi z 2000 r. (ang. *Trafficking Victims Protection Act, TVPA*)¹⁰, które odpowiadają zapisom Protokołu z Palermo¹¹. Do kategorii tych należą:

Kategoria 1 – obejmuje kraje, których rządy w pełni stosują się do minimalnych standardów określonych w TVPA.

Kategoria 2 – kraje, których rządy nie stosują się w pełni do standardów zgodnych z TVPA, ale ich działania zmierzają do zapewnienia pełnego ich przestrzegania.

Kategoria 2 kraje obserwowane (*watch list*) – kraje niestosujące się w pełni do standardów zawartych w TVPA, ale ich działania zmierzają do zapewnienia pełnego ich przestrzegania, oraz w których:

- a) całkowita liczba ofiar handlu ludźmi jest bardzo znaczna lub drastycznie rośnie,
- b) nie udowodniono rozwoju działań zapobiegających handlowi ludźmi w okresie objętym badaniem, w tym wzrostu liczby dochodzeń, oskarżeń i skazań w związku z przestępstwem handlu ludźmi, a także zwiększonej pomocy ofiarom,
- c) zakłada się, że kraj podejmie odpowiednie wysiłki w przyszłym roku, dążąc do spełnienia minimalnych standardów.

¹⁰ Trafficking Victims Protection Act of 2000, Div. A of Pub. L. No. 106–386, § 108, as amended. TVPA jest pierwszą kompleksową ustawą federalną dotyczącą handlu ludźmi. Prawo zapewnia trójstopniowe podejście, które obejmuje zapobieganie, ochronę i ściganie.

¹¹ *Raport Trafficking in Persons 2018*, <https://handelludzmi.eu/hl/baza-wiedzy/raporty-analizy-strateg/raporty-dotyczace-sytua/6939,Raport-Trafficking-in-Persons-2018.html> [dostęp: 5.03.2019].

Kraje, które przez dwa lata z rzędu (licząc od roku 2009) były klasyfikowane w kategorii 2 na liście krajów obserwowanych, w przypadku braku poprawy sytuacji są przenoszone do kategorii 3.

Kategoria 3 – kraje, których rządy nie spełniają standardów zawartych w TVPA, a ich działania nie zmierzają do zapewnienia pełnego ich przestrzegania. Państwa zakwalifikowane do najniższej grupy mogą podlegać pewnym ograniczeniom, np. wstrzymanie pomocy ze strony USA, z wyłączeniem pomocy humanitarnej i niezwiązanej z handlem zagranicznym¹².

Tab. 1. Ranking krajów według raportu Departamentu USA na temat handlu ludźmi z 2018 roku

Kategoria	Państwo
Kategoria 1	Argentyna, Aruba, Australia, Austria, Bahamy, Bahrajn, Belgia, Kanada, Chile, Kolumbia, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Gruzja, Niemcy, Gujana, Izrael, Włochy, Japonia, Korea Południowa, Litwa, Luksemburg, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Filipiny, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Tajwan, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone
Kategoria 2	Afganistan, Albania, Antigua i Barbuda, Armenia, Azerbejdżan, Barbados, Benin, Botswana, Brazylia, Brunei, Bułgaria, Burkina Faso, Wyspy Zielonego Przylądka, Kambodża, Kamerun, Kostaryka, Wybrzeże Kości Słoniowej, Chorwacja, Curaçao, Dżibuti, Dominikana, Ekwador, Egipt, Salwador, Etiopia, Ghana, Grecja, Honduras, Islandia, Indie, Indonezja, Irlandia, Jamajka, Jordania, Kazachstan, Kenia, Kosowo, Łotwa, Liban, Lesotho, Macedonia, Malawi, Malta, Wyspy Marshalla, Mauritius, Meksyk, Mikronezja, Mołdawia, Maroko, Mozambik, Namibia, Nepal, Oman, Pakistan, Palau, Panama, Paragwaj, Peru, Katar, Rumunia, Rwanda, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Serbia, Singapur, Wyspy Salomona, Sri Lanka, Tanzania, Tajlandia, Timor Wschodni, Tonga, Trynidad i Tobago, Tunezja, Turcja, Uganda, Ukraina, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Urugwaj, Wietnam, Zambia
Kategoria 2 – kraje obserwowane	Algieria, Angola, Bangladesz, Bhutan, Bośnia i Hercegowina, Republika Środkowoafrykańska, Czad, Kuba, Eswatini, Fidżi, Gambia, Gwatemala, Gwinea, Gwinea Bissau, Haiti, Hongkong, Węgry, Irak, Kuwejt, Kirgistan, Liberia, Makau, Madagaskar, Malezja, Malediwy, Mali, Mongolia, Czarnogóra, Nikaragua, Niger, Nigeria, Arabia Saudyjska, Senegal, Seszele, Sierra Leone, Republika Południowej Afryki, Sudan, Surinam, Tadżykistan, Togo, Uzbekistan, Zimbabwe

¹² Department of State United States of America, *Trafficking in Persons Report*, June 2018, <https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf>, s. 39–41. [dostęp: 5.03.2019]

Kategoria 3	Białoruś, Belize, Boliwia, Burundi, Chiny (Chińska Republika Ludowa), Demokratyczna Republika Konga, Erytrea, Gabon, Gwinea Równikowa, Iran, Komory, Korea Północna, Laos, Mauretania, Mjanma (Birma), Papua-Nowa Gwinea, Republika Kongo, Rosja, Sudan Południowy, Syria, Turkmenistan, Wenezuela
Szczególny przypadek	Libia, Sint Maarten, Somalia, Jemen

Źródło: Oprac. własne na podstawie: Department of State United States of America, Trafficking in Persons Report, June 2018, <https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf>, [dostęp 5 kwietnia 2019], s. 54.

Analizując powyższe informacje, można stwierdzić, że wiele państw bagatelizuje problem handlu ludźmi i nie dąży do tego, aby tę sytuację poprawić. Handlowi ludźmi zdecydowanie sprzyja słabe państwo, niespójny system prawny, czego skutkiem jest niemożność skutecznego egzekwowania prawa¹³. Wykrywalność tego przestępstwa jest niewielka, a ze względu na brak wystarczających dowodów winy sprawy są umarzane. Natomiast jeżeli dojdzie do skazania, to wyroki sądowe są zbyt niskie i nie działają odstraszająco. „Handlarzom ludźmi często stawia się zarzuty mniej poważnych przestępstw, takich jak stręczycielstwo lub ułatwianie nielegalnej imigracji, a nie handel ludźmi. Sytuacja ta jest częściowo związana z faktem, że na handel ludźmi składa się wiele konkretnych elementów, i za każdy z nich z osobna przestępcy mogą być pociągnięci do odpowiedzialności, w związku z brakiem wiedzy, świadomości i doświadczenia śledczych, prokuratorów i sędziów, lub w konsekwencji niedostatecznego zrozumienia tego zjawiska”¹⁴.

Prawo często nie daje wystarczających gwarancji bezpieczeństwa ofiarom (zarówno w postępowaniu procesowym, jak i po jego zakończeniu), a organy państwa nie zawsze umieją właściwie korzystać z istniejących już instrumentów prawnych. Powoduje to więc trudności z nakłonieniem ofiar do zeznań. Dzieje się tak, ponieważ większość z nich nie ma zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo ofiary, z powodu braku wiedzy na temat przysługujących im praw, obawiają się, że mogą zostać aresztowane za nielegalny pobyt czy uprawianie prostytutki (co gorsza, zdarza się, że są za to karane), a w przypadku migrantów dochodzi jeszcze bariera językowa i kulturowa. W niektórych krajach kontakt z organami ścigania oznacza dla

¹³ S. Buchowska, *Czynniki sprzyjające...*, s. 334.

¹⁴ Raport Wspólnego Organu Nadzorczego Europolu, *Ofiary handlu ludźmi z punktu widzenia ochrony danych*, <https://www.uodo.gov.pl/pl/file/691>, s. 12 [dostęp: 10.03.2019].

ofiar przymusowy powrót do kraju pochodzenia, czyli do warunków, przed którymi uciekły. Powrót oznacza także upokorzenie, odrzucenie przez własną rodzinę i społeczność lokalną. Może również oznaczać zemstę zorganizowanych grup przestępczych, przed którą nie chroni niewydolny system prawny¹⁵.

W wielu krajach problemy handlu ludźmi potęguje korupcja przedstawicieli władz, urzędników, a także organów ścigania biorących udział w procederze¹⁶. Ponadto zdarza się, że instytucje ochrony porządku prawnego współpracują z przestępcami (np. urzędnicy biorą udział w rekrutacji i wykorzystywaniu dzieci-żołnierzy).

Mimo pojawienia się nowych form, handel ludźmi to przede wszystkim wykorzystywanie do prostytucji. Wobec tego ważną rolę odgrywa to, jak problem prostytucji regulowany jest przez prawo danego kraju. Przykładowo, kryminalizacja prostytucji powoduje, że schodzi ona do podziemia, wymyka się spod kontroli i rozwija, przynosząc ogromne zyski grupom przestępczym. W państwach gdzie wprowadzono zakaz prostytucji i karanie klientów korzystających z usług prostytutek, spowodowano szereg skutków ubocznych. Z jednej strony można zaobserwować wzrost seksturystyki obywateli do krajów sąsiednich¹⁷, gdzie prostytucja jest legalna bądź nieuregulowana prawnie. Z drugiej zaś strony, występuje nielegalna prostytucja, a kobiety świadczące takie usługi są najczęściej do tego zmuszane.

Problemy związane ze społeczeństwem

„Ironią współczesnego świata jest fakt, że bogate państwa Zachodu z jednej strony publicznie szafują obroną praw człowieka i godności ludzkiej, a z drugiej strony są głównymi nabywcami niewolników w postaci taniej siły roboczej, usług seksualnych czy niezbędnych do transplantacji organów ludzkich”¹⁸. Jeżeli chodzi o eksploatację do pracy przymusowej, to z niewolnictwa korzystają m.in. podwykonawcy wielkich firm, np. koncernów odzieżowych. Sprzyja temu fakt, że są oni rozproszeni po wielu krajach, a monitorowanie ich pracy jest bardzo utrudnione.

¹⁵ S. Buchowska, *Czynniki sprzyjające...*, s. 335.

¹⁶ R. Antonów, *Problem handlu ludźmi w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Kierunki badań*, „Prawo Życia i Śmierci” 2013, nr 7, s. 152.

¹⁷ S. Buchowska, *Czynniki sprzyjające...*, s. 335.

¹⁸ P. Wojnicz, *Handel ludźmi jako czarna strefa ekonomii w procesie migracji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2010, nr 8, s. 302.

Handel ludźmi jest zbrodnią, za którą współodpowiedzialność ponosi również społeczeństwo, kreując popyt na towary i usługi wytwarzane przez ofiary analizowanego procederu oraz poprzez swoją obojętność¹⁹ (np. przechodnie nie reagują na widok żebrzącego dziecka, które może być ofiarą wykorzystania). W przypadku handlu ludźmi przeznaczonymi do prostytucji występuje podwójna moralność społeczeństwa. Potępienie dla kobiet pracujących jako prostytutki współistnieje obok przyzwolenia na korzystanie z ich usług. Osoby trudniące się prostytucją są traktowane, w pewien sposób, jak wyjęte spod prawa. Jeśli zostaną skrzywdzone, to takie zdarzenia są przez otoczenie, a także przez organy ścigania, traktowane jak skutki swego rodzaju ryzyka zawodowego, z którymi powinny się liczyć²⁰. Dodatkowo w dobie powszechnego konsumpcjonizmu można zaobserwować pewne „samo-uprzedmiotowienie” człowieka, który zaczyna traktować swój organizm czy urodę jako swego rodzaju kapitał, który częściowo (np. organy do przeszczepów, zwłaszcza te, bez których człowiek może żyć) może zostać wymieniony na pieniądze lub inne dobra²¹.

Podsumowanie

Można stwierdzić, że różnorodność czynników wpływających na istnienie handlu ludźmi jest znaczna i wzajemnie powiązana. Nie ma możliwości wskazania czynnika dominującego, ponieważ handel ludźmi zazwyczaj pojawia się, gdy zachodzi nagromadzenie kilku z nich naraz.

Istnienie wymienionych czynników sprawia, że omawianym procederem interesują się przede wszystkim zorganizowane grupy przestępcze, przez co osiągają zyski, podobnie jak przestępcy zajmujący się handlem bronią czy narkotykami.

W obecnych czasach żyje większa liczba niewolników niż kiedykolwiek wcześniej, jednak stanowią oni mniejszy procent populacji niż w przeszłości. Walka z handlem ludźmi nie jest jedynie kwestią polityczną. Jest obowiązkiem

¹⁹ B. Kleboko, *Handel ludźmi jednym z największych współczesnych zagrożeń dla realizacji idei praw człowieka*, [w:] M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez (red.), *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, Wrocław 2015, s. 24.

²⁰ S. Buchowska, *Czynniki sprzyjające...*, s. 336.

²¹ R. Antonów, *Handel ludźmi a bezpieczeństwo człowieka we współczesnym świecie*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem. Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2013, t. 35, nr 4, s. 66.

każdego kraju i każdego człowieka. Mimo wielu inicjatyw mających na celu przeciwdziałanie temu procederowi, trudno będzie całkowicie go zwalczyć. Niestety dopóki będzie zapotrzebowanie na niewolników, to ten problem nigdy nie zniknie. Jednakże nie można dopuścić, aby handel ludźmi funkcjonował w naszych czasach bez przeszkód i ciągle ewoluował²².

Akty prawne

Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz.U. z 2005 r., nr 18, poz. 160.
Trafficking Victims Protection Act of 2000, Div. A of Pub. L. No. 106–386.

Literatura

- Antonów R., *Handel ludźmi a bezpieczeństwo człowieka we współczesnym świecie*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem. Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2013, t. 35, nr 4.
- Antonów R., *Problem handlu ludźmi w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Kierunki badań*, „Prawo Życia i Śmierci” 2013, nr 7.
- Biedrzycka I., *Dziecko-żołnierz jako czynna ofiara konfliktu zbrojnego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2013, nr 4.
- Buchowska S., *Czynniki sprzyjające handlowi ludźmi*, [w:] Z. Lasocik (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Warszawa 2006.
- Jurewicz J., *Nielegalny obrót komórkami, tkankami i organami ludzkimi*, [w:] W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Olsztyn 2012.
- Klebko B., *Handel ludźmi jednym z największych współczesnych zagrożeń dla realizacji idei praw człowieka*, [w:] M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez (red.), *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015.
- Koss-Goryszewska M., *Wizerunek handlu ludźmi i kobiety-ofiary w prasie polskiej na przykładzie „Gazety Wyborczej”*, [w:] Frelak J. (red.), *Dyskusja o integracji. Wybór tekstów Polskiego Forum Integracyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
- Perkowska M., *Problematyka nielegalnych rynków z perspektywy tzw. przestępczości transgranicznej*, [w:] W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Olsztyn 2012.
- Wojnicz P., *Handel ludźmi jako czarna strefa ekonomii w procesie migracji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2010, nr 8.

²² A. Ruszczyk, *Handel dziećmi to problem złożony*, http://gazetasledcza.pl/2015/09/handel-dziecmi-to-problem-zlozony/#.XMv_teUzbcu, [dostęp 15 marca 2019].

Materiały źródłowe

Broszura informacyjna KWP w Szczecinie, *Widzieć niewidzialne – podstawowe informacje o handlu ludźmi i przemocy ekonomicznej*, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/133463,X-Europejski-Dzien-Walki-z-Handlem-Ludzmi.html>.

Department of State United States of America, *Trafficking in Persons Report*, June 2018, <https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf>.

Raport Wspólnego Organu Nadzorczego Europolu, *Ofiary handlu ludźmi z punktu widzenia ochrony danych*, <https://www.uodo.gov.pl/pl/file/691>.

Źródła internetowe

<https://handelludzmi.eu>

Ruszczyk A., *Handel dziećmi to problem złożony*, http://gazetasledcza.pl/2015/09/handel-dziecmi-to-problem-zlozony/#.XMv_teUzbcu.



RECENZJE

Andrzej Sylwestrzak*

**RECENZJA KSIĄŻKI MICHAŁA URBAŃCZYKA
PT. „IDEA GODNOŚCI CZŁOWIEKA
W ORZECZNICTWIE SĄDU NAJWYŻSZEGO STANÓW
ZJEDNOCZONYCH AMERYKI”
(WYDAWNICTWO UAM, POZNAŃ 2019)**

Monografia doktora Michała Urbańczyka poświęcona została fundamentalnemu problemowi godności człowieka w orzecznictwie SN USA. Zakres zagadnień w niej przedstawiony wskazuje na niebywale szerokie pojmowanie prawa do godności, zakładając również, że stanowi ono fundamentalną płaszczyznę wyjścia dla całego katalogu praw obywatelskich. Z punktu widzenia systematyki ustawy zasadniczej, w zakresie tej instytucji konstytucje współczesne wychodzą zazwyczaj właśnie od ludzkiego prawa do godności, budując na tej podstawie katalog kolejnych praw i wolności. Przykładem jest obecna Konstytucja RP z 1997 r., ustanawiająca systematykę rozdziału II w ramach „zasad ogólnych” właśnie na „przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka” (art. 30), stającej się podstawą całego katalogu praw obywatelskich, w tym wolności człowieka (art. 31).

Metodologicznie wartość naukowa i poznawcza książki dr. M. Urbańczyka sprowadza się również do opracowania idei godności, jako prawa człowieka i obywatela, w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego USA. Problem jest

* Prof. zw. dr hab., Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, dziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego.

o tyle interesujący i twórczy – z polskiego punktu widzenia – że samo prawo jest nam znane praktycznie od Konstytucji Marcowej 1921 r., a w doktrynie od bardzo dawna, tzn. od średniowiecza, a w szczególności od dwóch czołowych filozofów chrześcijańskich – świętych Augustyna i Akwinaty – oraz późniejszych myślicieli, głównie francuskiego oświecenia. Rzecz jednak w tym, że orzecznictwo SN USA wniosło bardzo wiele treści do tego dość ogólnie wyglądającego pojęcia. Na tym tle widać pewien konserwyzm polskiego pojmowania problemu, w porównaniu z jego rozwojem w świetle orzecznictwa SN USA, a w ślad za tym – doktryny amerykańskiej. Z pewnością przyczynę tego stanu rzeczy w Polsce należy upatrywać w zbyt krótkim etapie historycznego rozwoju II RP, później nastąpił niesprzyjający w ogóle dyskusji nad prawami obywatelskimi czas PRL, obejmujący 35 lat i następnie – jak dołąd – 30-letni okres III RP. Z tej perspektywy tym większą rolę spełnia monografia dr. M. Urbańczyka, jednoznacznie wskazująca na kierunki rozszerzania samego pojęcia i granic interpretacji prawa do godności.

Znajdujemy w tym odpowiedź na pytanie o celowość publikacji tej książki. Przede wszystkim rozszerza ona nasze myślenie o granicach tego prawa człowieka i obywatela, inspirując dyskusję nad jego pojmowaniem, a ponieważ prawo do godności jest najbardziej podstawowym prawem obywatelskim, tym samym nowa świadomość i dyskusja rzutuje na cały konstytucyjny katalog praw obywatelskich. Tak więc informacyjny i inspirujący sens monografii dr. M. Urbańczyka jednoznacznie przemawia za celowością lektury tej książki.

Sama struktura pracy odpowiada klasycznym wzorcom przygotowania rozprawy naukowej, opierając się na wstępie oraz pięciu rozdziałach. We wstępie Autor przedstawił metodologiczne założenia, określając wartość poznawczą samego problemu, uzasadnił strukturę i cel główny pracy, określił przesłanki stosowanej w tłumaczeniach tekstów z angielskiego aparatury teoretycznej (co wymaga jednak pewnego komentarza), a w zakończeniu przedstawił główne metody pracy.

W świetle określania tak pojmowanej metodologii, czytanie samej książki wydaje się bardziej komunikatywne. Katalog problemów ujętych w pięciu rozdziałach przedstawia się następująco. W rozdziale I mamy opracowanie genezy i ewolucji amerykańskiej idei godności człowieka do 1942 r., a więc praktycznie do II wojny światowej. Głównymi punktami okazuje się Konstytucja USA z 1787 r., poglądy T. Paina, T. Jeffersona i J. Wilsona oraz rozwój problemu w XIX i pierwszej połowie XX wieku, szczególnie w świetle konfrontacji z dyskryminacją rasową i emancypacją kobiet. Rozdział II ma za przedmiot orzecznictwo SN USA w latach 1943–2015, ze szczególnym uwzględnieniem

VIII poprawki, mającej na celu obronę obywatela przed „okrutnym traktowaniem”. Rozdział III to XIV poprawka, zawierająca wykładnię w zakresie klauzul sprawiedliwego procesu i równej obrony w orzecznictwie z lat 1943–2015. W tych ramach znajdujemy opracowanie kilku fundamentalnych problemów, jak m.in. prawa do „śmierci z godnością”, a dalej do tzw. samobójstwa wspomagane oraz prawa do ochrony życia prywatnego, w tym obejmującego aborcję oraz prawa do godności w świetle tzw. związków jednopłciowych. Rozdział IV zawiera opracowanie doktrynalnej płaszczyzny prawa do godności we współczesnej myśli amerykańskiej. Katalog opracowanych myślicieli opiera się na wszystkich oryginalniejszych przedstawicielach doktryny, a dość wymienić nazwiska takie jak: W. Bernnam, D. Goodman, E. Day, N. Reo czy R.D. Glenny. Ostatni rozdział V to „Zagadnienia końcowe”, zawierający podsumowanie badań wraz z próbą odpowiedzi na postawione we wstępie pytania zasadnicze.

Tak więc całość problemów zawartych w pracy została ujęta w metodologicznie właściwym porządku, wskazując na dojrzałe naukowo podejście dr. M. Urbańczyka do zmierzenia się z jednak trudnym zagadnieniem, jakim jest amerykańskie pojmowanie prawa do godności w orzecznictwie SN USA wraz z przeniesieniem problemu na płaszczyznę amerykańskiej doktryny. Na tym tle można przedstawić szereg problemów dyskusyjnych, szczególnie z perspektywy polskiej doktryny, a w szczególności polskiego orzecznictwa i praktyki. W podsumowaniu tej części recenzji staram się wyeksponować następujące przesłanki: a) dojrzałość naukową, w tym metodologiczną, dr. M. Urbańczyka do podjęcia opracowania samego problemu prawa do godności w orzecznictwie i doktrynie amerykańskiej; b) logiczną konstrukcję pracy, jasno precyzującą badane problemy, by w tym kontekście czytać kolejne rozdziały; c) naukowo przekonujące wnioski, zawierające podsumowanie całości badań; d) przedstawiony nader bogaty katalog źródeł naukowych, w całości dobrze opracowany i podany według jednolitych zasad klasyfikacyjnych.

Te przesłanki przekonują nie tylko o poznawczych, lecz w równym stopniu inspiracyjnych cechach książki dr. M. Urbańczyka. Także – jeszcze raz warto to podkreślić – książka zawiera niebywale atrakcyjne naukowo rozszerzenie – a tym samym inspirację – w naszym polskim pojmowaniu problematyki obywatelskiego prawa do godności, rzutującego również na pojmowanie w ogóle konstytucyjnej instytucji praw i wolności obywatelskich. Również – co warto wyeksponować – Polskę – zapewne w relatywnie niedalekim czasie – czeka podjęcie na nowo dyskusji, wraz z orzeczeniem TK, w zakresie

tw. prawa do prywatności. Przy emocjonalnej postawie wielu środowisk jednoznacznie ukierunkowanych na realizację doktryny papieskiej, taki strumień wiedzy pochodzącej z doktryny amerykańskiej, wydaje się znaczącą inspiracją. Te argumenty jednoznacznie przemawiają za celowością lektury książki dr. M. Urbańczyka. Nie wątpię w inspirujący wpływ tej publikacji na środowisko naukowe, a nawet szerzej – na kształtowanie świadomości społecznej, więc tym bardziej cenię jej dostępność na rynku księgarskim.

W dydaktyce pomijam kilka fundamentalnych dla sprawy problemów, które można podnieść w pogłębionej polemice naukowej, a – eksperymentalnie – niektóre fragmenty publikacji przekazuję moim studentom i doktorantom i – jak widzę – spotykają się z entuzjastycznym przyjęciem. Dowodzi to tylko trafności wyboru problemu i jakości opracowania.

Natomiast można wyeksponować miejsce samej problematyki tej sfery orzecznictwa SN USA w polskiej dyskusji nad godnością człowieka. Otóż obecna Konstytucja RP z 1997 r. kształtowała rozdział II, poświęcony prawom i wolnościom obywatelskim, w latach 1993–1997 i naówczas wydawało się, że dokonano kilku fundamentalnych rozwiązań, chociaż były to konstrukcje na miarę naszej świadomości lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Przygotowania Polski do akcesji do UE dały nam szanse uczestnictwa w redagowaniu przyjętej 7 grudnia 2000 r. Karty Praw Podstawowych (KPP), będącej do dziś fragmentem tzw. konstytucji unijnej w zakresie praw i wolności obywateli UE. Otóż KPP wychodzi od godności człowieka jako podstawowego prawa obywatelskiego (tytuł I art. 1) i tu jest zgodna z polską konstytucją. Natomiast samo rozumienie zakresu tej godności znacznie przekracza ramy Konstytucji RP, m.in. w dziedzinie „prawa do integralności fizycznej i psychicznej” (art. 3), zakazu praktyk eugenicznych, w szczególności mających na celu „selekcję osób”, zakazu reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich, wolności myśli, sumienia i religii (art. 10), wolności wypowiedzi i informacji (art. 11) czy zakresu opieki zdrowotnej. Stąd Polska i Wielka Brytania, każde z innych przesłanek, dokonały ratyfikacji KPP, zacieśniając rozumienie niektórych jej sformułowań. Niemniej KPP wyznacza wyrazisty etap polskiego i unijnego pojmowania praw człowieka.

Kolejną formacją w zakresie doktrynalnego czy nawet filozoficznego rozwoju problemu okazuje się orzecznictwo SN USA. W szczególności tzw. XIV poprawka do Konstytucji USA (rozdz. III monografii), dotycząca wspomnianego już tzw. prawa do godnej śmierci, gdzie SN USA dopuszcza możliwość tzw. ortotanazji, czyli śmierci osoby pozbawionej świadomości, za którą z braku jakichkolwiek bliskich taką decyzję trzeba podjąć. Także w sytuacji braku wyraźnego prawa w zakresie tzw. eutanazji, SN USA przy-

chylnie rozważa możliwość tzw. wspomaganego samobójstwa, polegającego na świadomym i akceptowanym przez chorego wstrzymywaniem się z podawaniem szeregu leków czy zabiegów, jedynie przedłużających bierną jego egzystencję, bez żadnych szans na powrót do minimalnej sprawności. SN USA w XIV poprawce rozważył także prawo do aborcji, klasyfikując je w ramach tzw. prawa do życia prywatnego. Ostatnim fundamentalnym problemem tej poprawki jest dopuszczalność zawierania tzw. związków jednopłciowych, niekoniecznie odwołujących się do instytucji małżeństwa, chociaż w sytuacji braku prawa w tym zakresie, SN USA nakazuje ustawodawcy stanowemu wydanie takiego prawa, działając w myśl zasady legalizacji związków partnerskich.

Oczywiście wykładnia SN USA w zakresie prawa do godności rozszerza nasze pojmowanie problemu, inspirując do dyskusji i ewentualnych rozstrzygnięć prawnych, których wcześniej czy później nie unikniemy. Ważna jest jednak sama świadomość, w jaki sposób te sprawy pojmuje SN USA, i jakie przyjmuje interpretacje. Oczywiście są to tylko przedstawione w recenzowanej monografii interpretacje amerykańskie, chociaż – zakładając ponad dwusetletnią dyskusję toczoną w USA – można do przyjętych konkluzji podejść z całą powagą i odpowiedzialnością. Problematyka zawarta w recenzowanej pracy, przedstawiająca interpretacyjne osiągnięcia SN USA, wyprzedza w rozwoju również KPP UE, dając Konstytucji RP z 1997 r. dość rozległą perspektywę oceną pokazującą ogromny dystans czasowy i problemowy, jaki musimy przepracować.

Oczywiście każdy z problemów składających się na nowoczesny zakres pojęcia godności wymaga osobnej gruntownej analizy, i nie istnieją tutaj z góry ustalone konkluzje. Podstawową okazuje się sama dyskusja, szczególnie w sytuacji Polski, gdzie wszystko stanęło w miejscu, a życie po prostu napiera. Dość wskazać choćby postulaty np. ustanowienia równoległe do instytucji małżeństwa tzw. związków partnerskich, będących przecież rozwiązaniem głęboko humanitarnym, o znacznej skali społecznej. Pustka prawna nic tutaj nie wnosi, a przyjęcie do wiadomości orzecznictwa SN USA może działać inspirująco na konstruktywne rozwiązania instytucjonalne. Na tym przede wszystkim opiera się doniosłość monografii Michała Urbańczyka, ponieważ przybliży obecne interpretacje SN USA w sprawach, przed którymi stoimy, a stanowią one przecież dramatyczne wyzwania nie tylko na dziś, ale na daleką przyszłość.



KRONIKA

Tomasz Gawel*

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI NAUKOWEJ Z CYKLU: BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE W EPOCE TERRORYZMU, NA TEMAT: DWUDZIESTOLECIE WSTĄPIENIA POLSKI DO NATO

Już po raz drugi Koło Naukowe „Bezpieczeństwo” EUH-E było organizatorem konferencji naukowej z cyklu „Bezpieczeństwo narodowe w epoce terroryzmu”. Tym razem tematem obrad było dwudziestolecie wstąpienia Polski do NATO. Organizatorzy zaproponowali następujące obszary tematyczne:

- 1) Rola Sojuszu Północnoatlantyckiego we współczesnym świecie
- 2) Sojusz Północnoatlantycki na przestrzeni wieków
- 3) Miejsce i rola organizacji międzynarodowych w procesie bezpieczeństwa
- 4) Terroryzm we współczesnym świecie
- 5) Zagrożenia bezpieczeństwa państwa w aspekcie funkcjonowania organizacji terrorystycznych
- 6) Zagrożenia współczesnego bezpieczeństwa
- 7) Zmiany geopolityczne i ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy
- 8) Polityka bezpieczeństwa wobec współczesnych zagrożeń
- 9) Szanse, wyzwania i zagrożenia dla funkcjonowania sojuszy i bloków militarnych
- 10) Strategie bezpieczeństwa we współczesnej polityce bezpieczeństwa.

* Mgr, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, opiekun Koła Naukowego „Bezpieczeństwo” na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych.

Celem głównym konferencji było zapoznanie uczestników z aktualnym stanem badań nad bezpieczeństwem i współczesnymi zagrożeniami w kontekście funkcjonowania Sojuszu Północnoatlantyckiego. Celem konferencji była także analiza systemu bezpieczeństwa międzynarodowego oraz roli Polski w strukturach militarnych. Dodatkowym zamierzeniem konferencji było podjęcie dyskusji nad zjawiskami mającymi wpływ na bezpieczeństwo, szansami, wyzwaniem oraz zagrożeniami dla funkcjonowania NATO. Konferencja miała także integrować środowisko naukowe oraz praktyków z dziedziny bezpieczeństwa.

Obrady odbyły się 10 maja 2019 r. w siedzibie Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej. Patronat nad konferencją objął rektor EUH-E prof. EUH-E dr Zdzisław Dubiella, a patronat honorowy – prezydent Elbląga Witold Wróblewski.

Gości powitał prof. dr hab. Andrzej Sylwestrzak, dziekan Wydziału Administracji i Nauk Społecznych EUH-E. Byli to przede wszystkim przedstawiciele służb mundurowych oraz władz samorządowych, studenci bezpieczeństwa wewnętrznego oraz młodzież szkolna z Zespołu Szkół Ekonomicznych i Ogólnokształcących (specjalność technik – logistyk z innowacją wojskową).

Dziekan WAIiNS poprowadził także sesję plenarną. Przewidziano w niej następujące wystąpienia:

- ♦ mgr Mirosław Kruba, nauczyciel Zespołu Szkół Techniczno-Informatycznych w Elblągu: *Sojusz Północnoatlantycki we współczesnym świecie*;

- ♦ gen. dyw. dr Krzysztof Motacki, Dowódca Wielonarodowej Dywizji Północny-Wschód w Elblągu: *Dowództwo Wielonarodowej Dywizji Północny-Wschód jako element wzmacniający wysuniętej obecności NATO na wschodniej flance Sojuszu* (referował mjr Robert Gajewski, asystent dowódcy);

- ♦ ppłk rezerwy Zbigniew Tuszyński, wykładowca w Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej: *Cyberprzestrzeń jako piąty obszar traktatowej odpowiedzialności NATO*;

- ♦ mjr mgr Marek Centkowski, Szef Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego Oddziału Żandarmerii Wojskowej w Elblągu: *Rola Żandarmerii Wojskowej jako wojskowego organu ochrony prawnej po wstąpieniu Polski do NATO*;

- ♦ mjr mgr Dawid Tapiszczonek, Szef Wydziału Rekrutacji Wojskowej Komendy Uzupełnień w Elblągu: *Koncepcja tworzenia i funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej w RP*;

- ♦ mgr Tomasz Gawęł, Wydział Administracji i Nauk Społecznych w EUH-E, Biuro Detektywistyczne „GEWET”: *Działania Żandarmerii Wojskowej podczas I i VIII zmiany Misji „Operation Iraqi Freedom”*.

Drugi panel poprowadził dr Miłosz Kaczyński, adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych EUH-E. W panelu przewidziano referaty studentów bezpieczeństwa wewnętrznego EUH-E. Byli to członkowie Koła Naukowego „Bezpieczeństwo”.

Program tej części konferencji składał się z następujących referatów:

♦ Maciej Sarrach, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w kontekście organizacji pozarządowych*;

♦ Rozanna Hrybek, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Migracja a bezpieczeństwo społeczności lokalnych*;

♦ Magdalena Wojciechowska, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Czynniki wpływające na istnienie handlu ludźmi*;

♦ Kinga Piechowska, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Osobowe Źródła Informacji i rola białego wywiadu w zwalczaniu przestępczości terrorystycznej*;

♦ Alicja Markowicz, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Ustawowe zadania polskich służb specjalnych w systemie przeciwdziałania zjawisku terroryzmu*;

♦ Anna Żabka, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Rola instytucji państwowych w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*.

Nad wystąpieniami studentów od strony merytorycznej czuwali: dr Wojciech J. Janik (opiekun Koła Naukowego „bezpieczeństwo” do lutego 2019 r.) oraz mgr Tomasz Gawęł (opiekun koła naukowego od marca 2019 r.).

Konferencja ze względu na swoją ciekawą tematykę wpisała się na stałe w kalendarz spotkań naukowych organizowanych na wydziale. Studenci mogli skonfrontować swoją wiedzę z wiedzą praktyków zajmujących się zawodowo bezpieczeństwem. Konferencji towarzyszyło stoisko prezentujące Oddział Żandarmerii Wojskowej w Elblągu.



SPRAWOZDANIA

Tomasz Gawel*

SPRAWOZDANIE Z PRACY KOŁA NAUKOWEGO „BEZPIECZEŃSTWO” W ROKU AKADEMICKIM 2018/2019

Koło Naukowe „Bezpieczeństwo” w roku akademickim 2018/2019 kontynuowało swoją działalność pod przewodnictwem Macieja Sarracha (6. semestr studiów, Wydział Administracji i Nauk Społecznych). Rolę jego zastępcy pełnił Jarosław Klonowski (6. semestr studiów, Wydział Administracji i Nauk Społecznych). Opiekunem naukowym koła do lutego 2019 r. był dr Wojciech J. Janik, a od marca 2019 r. został nim mgr Tomasz Gawel.

Działalność członków Koła Naukowego „Bezpieczeństwo” skoncentrowana była na przygotowaniu drugiej edycji konferencji naukowej nt. Bezpieczeństwo narodowe w epoce terroryzmu. Tym razem tematem obrad było dwudziestolecie wstąpienia Polski do NATO. Obrady odbyły się 10 maja 2019 r., w siedzibie Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej. Patronat nad konferencją objął Rektor EUH-E prof. EUH-E dr Zdzisław Dubiella, a patronat honorowy – prezydent Elbląga Witold Wróblewski. W sesji plenarnej przewidziano wystąpienia zaproszonych gości i pracowników EUH-E, w sesji panelowej – referaty studentów. Ich odbiorcami była m.in. młodzież szkolna (klasy mundurowe).

Najistotniejszym elementem, na którym skupiono uwagę w pracach koła, było opracowanie referatów przez studentów oraz przygotowanie do ich publicznego wygłoszenia.

* Mgr, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, opiekun Koła Naukowego Bezpieczeństwo na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych.

Poruszane w referatach zagadnienia stanowiły element projektów badawczych, realizowanych przez studentów w związku z pisaniem pracy licencjackiej. Prace dotyczyły następujących obszarów badawczych:

♦ Maciej Sarrach, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w kontekście organizacji pozarządowych*;

♦ Rozanna Hrybek, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Migracja a bezpieczeństwo społeczności lokalnych*;

♦ Magdalena Wojciechowska, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Czynniki wpływające na istnienie handlu ludźmi*;

♦ Kinga Piechowska, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Osobowe Źródła Informacji i rola białego wywiadu w zwalczaniu przestępczości terrorystycznej*;

♦ Alicja Markowicz, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i Nauk Społecznych EUH-E: *Ustawowe zadania polskich służb specjalnych w systemie przeciwdziałania zjawisku terroryzmu*;

♦ Anna Żabka, Koło Naukowe „Bezpieczeństwo”, Wydział Administracji i nauk Społecznych EUH-E: *Rola instytucji państwowych w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*.

Tematem referatu studentki Magdaleny Wojciechowskiej były czynniki wpływające na istnienie handlu ludźmi, który stanowi problem globalny. W artykule zwrócono szczególną uwagę na takie zagadnienia, jak: migracja, niewydolny system prawny, a także obojętność państwa, jak i społeczeństwa na handel ludźmi. Rozmaitość czynników sprawia, że zjawiskiem tym zajmują się przeważnie zorganizowane grupy przestępcze, osiągając ogromne zyski przy małym nakładzie pracy.

Studentka Alicja Markowicz – w pracy nt. *Ustawowe zadania polskich służb specjalnych w systemie przeciwdziałania zjawisku terroryzmu* – odniosła się do ważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa współczesnego człowieka. W Polsce funkcjonuje wiele instytucji, które są przeznaczone do walki i przeciwdziałania terroryzmowi. Wśród nich znajdują się służby specjalne, takie jak: Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu, które z mocy prawa wykonują przydzielone im zadania. Do tych zadań zalicza się dbanie o bezpieczeństwo państwa, stosunki międzynarodowe oraz nienaruszalność granic kraju.

Studentka Anna Żabka w swoim referacie podjęła problem przemocy domowej. Stanowi on jeden z poważniejszych problemów społecznych. Problematykę zapobiegania przemocy domowej rozpatrzono w trzech zasadniczych nurtach: w aspekcie krzywdzenia i wykorzystywania dzieci, przemocy wobec kobiet i łamania praw kobiet oraz zagrożeń wynikających z uzależnienia od alkoholu, gdyż w wielu przypadkach przemoc w rodzinie wiąże się z jego nadużywaniem. Doznawanie w dzieciństwie przemocy ze strony rodziców i opiekunów często stanowi źródło zachowań opartych na przemocy wobec członków własnej rodziny w dorosłym życiu. Autorka zauważyła w swoim wystąpieniu, że stosunkowo mało miejsca poświęca się problematyce przemocy wobec osób starszych. Takie zjawisko jest być może związane z dość powszechnym trendem spychania starszych osób na margines życia.

Studentka Ruzanna Hrybek w swoim opracowaniu poruszyła aktualny problem migracji w aspekcie bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Celem artykułu było wskazanie potencjalnych zagrożeń wynikających z migracji i ocena ich wpływu na bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Autorka wskazała również pozytywne skutki migracji.

Omówione wystąpienia uzyskały pozytywne recenzje i zostały opublikowane w „Actach Elbingensia”, Seria: administracja, prawo, bezpieczeństwo publiczne.

Przygotowanie konferencji i referatów przez studentów KN „Bezpieczeństwo” wymagało z ich strony dużej samodyscypliny, zaangażowania i wysiłku. Sprzyjało rozwijaniu kompetencji poznawczych i społecznych oraz było cennym doświadczeniem, które można wykorzystać w pracy zawodowej.

W przyszłym roku akademickim studenci KN „Bezpieczeństwo” będą wybierać nowe władze koła. W planach jest organizacja spotkań z praktykami oraz udział w konferencjach poświęconych problematyce bezpieczeństwa.

Izabela Seredocha^{*}

SPRAWOZDANIE Z WIZYTY STUDYJNEJ W HISZPANII W DNIACH 25–28 CZERWCA 2019 R., ZORGANIZOWANEJ PRZEZ REGIONALNY OŚRODEK POLITYKI SPOŁECZNEJ URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO W OLSZTYNIE

Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna otrzymała zaproszenie do wzięcia udziału w wizycie studyjnej w Madrycie, w dniach 25–28 czerwca 2019 r., w ramach projektu pn. *Ekonomia społeczna na Warmii i Mazurach*. Projekt współfinansowany jest z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020.

Zaproszenie to było efektem współpracy EUH-E z Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego. W kwietniu 2019 r. zostało podpisane porozumienie pomiędzy Rektorem EUH-E prof. dr. Zdzisławem Dubiellą a Marszałkiem Województwa Warmińsko-Mazurskiego Gustawem Markiem Brzezinem. Porozumienie dotyczy wspólnego realizowania działań związanych z popularyzowaniem wiedzy na temat ekonomii społecznej, poprzez wymianę doświadczeń, wspólną organizację przedsięwzięć (konferencji, targów, spotkań, wizyt studyjnych). Współpraca dotyczy także realizacji praktyk zawodowych w podmiotach ekonomii społecznej.

^{*} Dr, prof. EUH-E, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.

W wizycie studyjnej uczestniczyło osiemnaście osób. Byli to przedstawiciele podmiotów ekonomii społecznej na Warmii i Mazurach, Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego w Olsztynie i Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie. Elbląską Uczelnię Humanistyczno-Ekonomiczną reprezentowała dr Izabela Seredocha, prorektor ds. kształcenia. Celem wizyty było zapoznanie się uczestników ze strukturą i organizacją hiszpańskiego systemu przedsiębiorczości społecznej w wybranych kluczowych sferach rozwoju. Program przewidywał:

1) zapoznanie się z doświadczeniami podmiotów ekonomii społecznej w Hiszpanii, w tym z systemem planowania, zarządzania i organizacji oraz realizowanymi przez dane instytucje zadaniami;

2) zapoznanie się z najnowszymi i innowacyjnymi tendencjami rozwoju polityki społecznej w Hiszpanii, w tym prowadzoną aktywizacją środowisk lokalnych;

3) prezentacja dobrych praktyk z obszaru hiszpańskiej przedsiębiorczości społecznej;

4) zapoznanie się z zasadami współpracy przedsiębiorstw społecznych z otoczeniem sektora ekonomii społecznej w oparciu o realizowany model partnerstwa, w tym z zasadami współpracy z lokalnym samorządem.

Uczestnicy wizyty odwiedzili sześć ośrodków ekonomii społecznej. Pierwszym z nich był Altrapolab – organizacja specjalizująca się w kreatywnych formach recyklingu odzieży i tekstyliów. Oprócz kreatywnego wzornictwa i produktowych innowacji prowadzi również różnorodne warsztaty i kursy dla dorosłych, młodzieży i dzieci, ukierunkowane na odpowiedzialną konsumpcję różnych produktów użytkowych i poszukiwanie możliwości nowych zastosowań produktów po ich wcześniejszej modyfikacji. Atrapolab współpracuje też z placówkami kulturalnymi, teatrami, projektując elementy scenografii teatralnej, kostiumy i dekoracje.

Bardzo interesująca okazała się wizyta mająca na celu zapoznanie się z możliwościami i realizowanymi zadaniami platformy MARES (Vivero de Iniciativas Ciudadanas). To rodzaj platformy typu *open source* (otwarte źródło), ukierunkowanej na współpracę, upowszechnianie i promowanie inicjatyw obywatelskich oraz transferowanie innowacyjnych pomysłów do przestrzeni publicznej. Inicjatywy te uwzględniają nowe koncepcje i metody działania, tzw. alternatywne sposoby realizacji pomysłów. Platforma funkcjonuje na zasadach polskiego ośrodka wsparcia ekonomii społecznej. Powołanie takiego podmiotu było inicjatywą samorządu madryckiego.

Platforma zatrudnia obecnie ok. stu osób. Jest finansowana w 80% ze środków unijnych, pozostałe 20% zapewnia samorząd. Jej głównym celem

jest transfer do przestrzeni publicznej innowacyjnych rozwiązań inicjowanych przez podmioty ekonomii społecznej lub osoby, które takie podmioty chcą powołać i mają konkretny pomysł.

MARES uwzględnia pięć osi działania:

- 1) transport publiczny,
- 2) żywność, sektor spożywczy,
- 3) recykling,
- 4) energię odnawialną,
- 5) opiekę nad dziećmi, niepełnosprawnymi i osobami starszymi.

Organizacja działa jak polski inkubator przedsiębiorczości. W Madrycie są cztery takie ośrodki. Ten wizytowany przez polską grupę mieści się w centrum stolicy Hiszpanii, w wyremontowanym przez urząd miasta budynku, pozostałe trzy zlokalizowane są na peryferiach miasta.

Platforma MARES stanowi rodzaj pomostu między podmiotami oferującymi usługi i produkty w wymienionych pięciu obszarach a administracją publiczną, co ma wpływ na sprawniejsze przeniesienie inicjatyw obywatelskich do przestrzeni społecznej. Inicjuje i koordynuje współpracę w ramach struktury sieciowej. Wpływa na realizację polityki społecznej w mieście. Stwarza nowe możliwości młodym ludziom. Udziela wsparcia merytorycznego podmiotom ekonomii społecznej lub przedsiębiorstwom, które chcą się przekształcić w podmiot ekonomii społecznej. Zapewnia doradztwo podatkowe, finansowe, pośredniczy w pozyskiwaniu kredytów z tzw. banków etycznych. Umożliwia kontakt z ekspertami i pomoc w opracowaniu biznesplanu, strategii marketingowej danego przedsięwzięcia, przeprowadzeniu analizy rynku, analizy branży, zapewnia obsługę księgową, informatyczną itp. Możliwe jest także pozyskiwanie ekspertów do realizacji konkretnego niszowego projektu. W siedzibie MARES podmioty objęte pomocą mogą zorganizować akcję promocyjną swojej oferty produktowo-usługowej połączoną ze sprzedażą. Tego typu akcje mogą mieć jednak charakter incydentalny.

Podmiot spełniający kryteria związane z uzyskaniem wsparcia jest zobowiązany do podpisania z urzędem miasta umowy. Na jej podstawie korzysta ze wsparcia nieodpłatnie przez okres do dwóch lat.

Vivero de Iniciativas Ciudadanas jest organizacją otwartą, opartą na współpracy i ukierunkowaną na promowanie, rozpowszechnianie i wspieranie inicjatyw związanych z poprawą jakości życia w mieście. Monitoruje inicjatywy obywatelskie, usprawnia sieci współpracy, umożliwia tworzenie społeczeństwa sieciowego, koordynuje działania podmiotów, zapewnia dostęp do specjalistycznej wiedzy. Organizuje też szkolenia uwzględniające

potrzeby wynikające z aktualnie realizowanych projektów lub projektów przygotowywanych do realizacji. Docelowo ma to wpływ na podnoszenie jakości społeczeństwa obywatelskiego.

Transfer wiedzy odbywa się nie tylko na tradycyjnych szkoleniach, ale także na spotkaniach, sesjach informacyjnych, w przestrzeni wirtualnej oraz ewentach. Przez trzy lata istnienia zrealizowano wspólnie 450 projektów. Można przyjąć, że każde centrum zrealizowało przez ten czas ponad 110 projektów. Obecnie ze wsparcia MERES korzysta 80 podmiotów. Przykład tej działalności można potraktować jako modelowy.

Tego samego dnia zaplanowana była również wizyta w Grupie Tangente, działającej jako spółdzielnia. Tangente to organizacja społeczno-przedsiębiorcza, oferująca wysokiej jakości usługi definiowane przez takie wartości, jak: równość, zrównoważony rozwój, różnorodność, partycypacja społeczna i rozwój lokalny. Przedstawiciele spółdzielni od ponad dwunastu lat prowadzą działalność gospodarczą w różnych obszarach oraz realizują rozmaite projekty, jak na przykład projekt restauracji agroekologicznej.

W drugim dniu wizyty, czyli 27 czerwca 2019 r., uczestnicy wyjazdu mogli zapoznać się ze strukturą i zadaniami Recumadrid. To rodzaj organizacji *non profit*, której celem jest wdrożenie do aktywności społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Działalność firmy sprowadza się do pozyskiwania i recydingu dużych urządzeń i maszyn oraz przedmiotów codziennego użytku. Recumadrid prowadzi sprzedaż artykułów z tzw. drugiej ręki. Są to odrestaurowane meble, naprawiona odzież oraz inne przedmioty użytkowe. Posiada własny sklep w Madrycie. Organizacja prowadzi także szkolenia z zakresu konserwacji mebli i innych przedmiotów codziennego użytku.

Kolejna wizytowana organizacja w Madrycie to Germinando. Celem organizacji jest wspieranie inicjatyw publicznych i prywatnych, nastawionych na zrównoważony rozwój i ochronę środowiska. Germinando promuje przedsiębiorczość, której nadrzędnymi celami są tworzenie miejsc pracy i troska o środowisko naturalne. Organizuje kursy z zakresu agrokultury ekologicznej i ogrodnictwa. Germinando zrywa z biznesowym modelem, w którym nadrzędnym celem działalności gospodarczej jest uzyskanie jak najwyższych korzyści ekonomicznych.

Ostatnim wizytowanym podmiotem było przedsiębiorstwo ekonomii społecznej – La Corriente-Ecooo. Ecooo to organizacja *non profit*, angażująca się i inicjująca różne przedsięwzięcia związane z energią odnawialną. Ecooo promuje i popularyzuje wiedzę na temat innowacyjnych możliwości

pozyskiwania energii odnawialnej. Prowadzi w tym obszarze działalność gospodarczą, komercjalizując energię elektryczną w stu procentach odnawialną i promuje rozwiązania nastawione na samowystarczalność energetyczną i autokonsumpcję. La Corriente organizuje szkolenia i edukuje społeczeństwo w duchu odpowiedzialności za środowisko naturalne, co należy uznać za bardzo cenną inicjatywę.

Organizowana przez olsztyński Ośrodek Wspierania Polityki Społecznej wizyta studyjna w Madrycie była doskonałą okazją do poznania zasad współpracy oraz zadań realizowanych przez podmioty ekonomii społecznej. Sprzyjała też nawiązaniu ciekawych kontaktów. Dobre praktyki z tego obszaru działania zostaną przekazane studentom EUH-E w ramach zajęć z ekonomii społecznej i podstaw zarządzania. Posłużą również do inicjowania nowych działań z zakresu popularyzacji wiedzy na temat ekonomii społecznej.



INFORMACJA O WYDAWNICTWIE EUH-E

Uczelnia posiada wydawnictwo umożliwiające rozpowszechnianie publikacji pracowników uczelni zarówno w kraju, jak i zagranicą. Wydawnictwo stwarza pracownikom uczelni warunki do publikowania podręczników akademickich, monografii i artykułów będących rezultatem badań własnych.

Owocem działalności wydawnictwa od 2002 roku jest 100 pozycji z różnych dziedzin nauki. Są to publikacje:

1. Magdalena Dubiella-Polakowska, „Życie społeczne Elbląga w latach 1945–2000 (oświata, kultura, opieka, pomoc, sport i rekreacja)”, EUH-E, Elbląg 2002, ss. 580, 24 cm.
2. „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 1, EUH-E, Elbląg 2003, ss. 301, 24 cm.
3. „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 2, EUH-E, Elbląg 2004, ss. 547, 24 cm.
4. „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 3, EUH-E, Elbląg 2005, ss. 477, 24 cm.
5. Jurij Głazunow, „Matematyka Wyższa. Zbiór zadań z analizy funkcji jednej zmiennej”, EUH-E, Elbląg 2003, ss. 284, 24 cm.
6. Norbert Michta, Jan Sobczak, „Zapomniany polemista i apostata doktryny Róży Luksemburg. Stanisław Trusiewicz-Zalewski (1871–1918)”, EUH-E, Elbląg 2004, ss. 262, 24 cm.
7. Józef Borzyszkowski, „O Kaszubach w Kanadzie. Kaszubsko-kanadyjskie losy i dziedzictwo kultury”, Instytut Kaszubski, Uniwersytet Gdański, EUH-E, Gdańsk–Elbląg 2004, ss. 628, 24 cm.
8. Józef Borzyszkowski, „The Kashubs, Pomerania and Gdańsk”, Instytut Kaszubski, Uniwersytet Gdański, EUH-E, Gdańsk–Elbląg 2004, ss. 271, 24 cm.
9. Mieczysław Płopa (red.), „Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania”, t. 1, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2005, pp. 588, 24 cm.
10. Mieczysław Płopa, „Psychologia rodziny. Teoria i badania”, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2005, ss. 452, 24 cm.

11. Jurij Głazurow, „Metody wariacyjne”, EUH-E, Elbląg 2005, ss. 404, 24 cm.
12. Urszula Sokal, „Więzi uczuciowe dorosłych dzieci z rodzicami w rodzinach rozwiedzionych”, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2005, ss. 212, 24 cm.
13. Jan Gancewski, Jan Sobczak (red.), „Europa a Rosja. Przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2005, ss. 650, 24 cm.
14. Waldemar Górski, „Cantata Elbingensis. Twórczość chóralna Janusza Jędrzejewskiego i działalność kulturalna Stowarzyszenia Miłośników muzyki Cantata w Elblągu”, EUH-E, Elbląg–Gdańsk 2005, ss. 244, 24 cm.
15. Danuta Rucińska, Henryk Horbaczewski (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie”, EUH-E, Elbląg 2005, ss. 270, 24 cm.
16. Andrzej Sylwestrzak (red.), „Strategia i współpraca w Regionie Bałtyku”, EUH-E, Elbląg 2006, ss. 222, 24 cm.
17. Józef Borzyszkowski, „Tradycje akademickie Elbląga – dawniej i dziś. Materiały pokonferencyjne”, EUH-E, Elbląg 2006, ss. 135, 24 cm.
18. „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 4, EUH-E, Elbląg 2006, ss. 480, 24 cm.
19. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science”, Vol. I, no. 1, EUH-E, Elbląg 2006, pp. 264, 24 cm.
20. Danuta Rucińska, Henryk Gawroński (red.), „Region Warmii i Mazur w zintegrowanej Europie”, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 235, 24 cm.
21. Andrej Kibitkin, „Oszacowanie stabilności skomplikowanych układów ekonomicznych”, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 195, 24 cm.
22. Sławomir Kapłon, „Piłkarska Olimpia. Z dziejów sekcji piłki nożnej klubu sportowego Olimpia Elbląg 1945–2006”, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 305, 22 cm.
23. Mieczysław Plopa (red.), „Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania”, t. 2, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2007, pp. 549, 24 cm.
24. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science”, Vol. 2, no. 1, EUH-E, Elbląg 2007, pp. 228, 24 cm.
25. Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 5, Prawo. Administracja Zarządzanie publiczne, nr 1, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 328, 24 cm.
26. Izabela Seredocha, „Strategie marketingowe uczelni prywatnych w Polsce”, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 266, 24 cm.
27. Eugeniusz Bojanowski, Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 6, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 2, Elbląg 2008, ss. 270, 24 cm.
28. Danuta Rucińska, Michał Makowski (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 7, Nauki ekonomiczne i polityczne, nr 1, EUH-E, Elbląg 2008, ss. 318, 24 cm.

29. Henryk Horbaczewski, Danuta Rucińska, Tłoczyński Dariusz (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Region Warmii i Mazur w zintegrowanej Europie” EUH-E, Elbląg 2008, ss. 286, 24 cm.
30. Krzysztof Kalka, „Zarys historii i filozofii”, EUH-E, Elbląg 2008, ss. 164.
31. Joanna Stanisława Nowak, „Psychospołeczne uwarunkowania przestępczości nieletnich dziewcząt”, EUH-E, Elbląg 2008, ss. 184.
32. Mieczysław Płopa (red.), „Polish Journal of Social Science”, Vol. II, no. 1, EUH-E, Elbląg 2008, pp. 258, 24 cm.
33. Mieczysław Płopa (red.), „Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania”, t. 3, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2009, ss. 549, 24 cm.
34. Paulus Herrmann, „Relacja o czasach polskich i rosyjskich w Elblągu od stycznia 1945 do maja 1946 roku”, Instytut Kaszubski, EUH-E Gdańsk-Elbląg 2009, ss. 127, 21 cm.
35. Henryk Gawroński, Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 8, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 3, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 260, 24 cm.
36. Krzysztof Luks, „Port Elbląg w polityce morskiej państwa”, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 278, 20 cm.
37. Józef Borzyszkowski (red.), „Pro memoria Tadeusz Polakowski (1925–2007)”, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 287, 20 cm.
38. Krzysztof Kalka, Adam Musielewicz (red.), „Człowiek w zmieniającej się współczesnej kulturze”, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 297, 24 cm.
39. Danuta Rucińska, Henryk Horbaczewski (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Zrównoważony rozwój regionu Warmii i Mazur”, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 198, 24 cm.
40. Mieczysław Płopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2009, Vol. IV, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 230, 24 cm.
41. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 9, Nauki ekonomiczne, nr 2, EUH-E, Elbląg 2010, ss. 363, 24 cm.
42. Mieczysław Płopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2010, Vol. V, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 160, 24 cm.
43. Bożenna Janikowska, wstęp Józef Borzyszkowski, „Dwadzieścia lat samorządu elbląskiego (1990–2010)”, EUH-E, Elbląg 2011, ss. 551, 24 cm.
44. Bogumił Przeździak, „Historia protetyki, ortotyki i pomocy lokomocyjnych”, EUH-E, Elbląg 2011, ss. 135, 24 cm.
45. Eugeniusz Bojanowski, Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 10, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 4, Elbląg 2011, ss. 255, 24 cm.
46. Marzena Sobczak, Jacek Perliński (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 11, Nauki o zdrowiu, nr 1, Biopsycho-społeczny wymiar zdrowia rodziny, Elbląg 2011, ss. 318, 24 cm.

47. Mieczysław Plopa (red.), „Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania”, t. 4, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2011, ss. 427, 24 cm.
48. Wiesław Golnau, Izabela Seredocha (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Współczesne zarządzanie – uwarunkowania, kierunki rozwoju, perspektywy”, EUH-E, Elbląg 2011, ss. 474, 24 cm.
49. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2011, Vol. VI, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 192, 24 cm.
50. Cezary Obracht-Prondzyński, Karolina Ciechorska-Kulesza (red.), „Organizacje pozarządowe w Elblągu. Ludzie – działania – współpraca z samorządem”, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 185, 24 cm.
51. Kamila Zdanowicz-Kucharczyk, „Codzienność uliczna z perspektywy dziecka”, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 247, 24 cm.
52. A.W. Salikhov, „Kapitał ludzki i edukacja. Cele, środki i realia”, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 173, 24 cm.
53. Eugeniusz Bojanowski, Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 12, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 5, Elbląg 2012, ss. 126, 24 cm.
54. Michał Wojciech Płachta, Izabela Justyńska (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 13, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 6, Elbląg 2012, ss. 185, 24 cm.
55. Henryk Gawroński, Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 14, Nauki ekonomiczne, nr 3, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 107, 24 cm.
56. Andrzej Sylwestrzak, Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 15, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 4, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 130, 24 cm.
57. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2012, Vol. VII, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 194, 24 cm.
58. Joanna Nowak (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 16, Pedagogika, nr 1, EUH-E, Elbląg 2013, ss. 100, 24 cm.
59. Mieczysław Plopa (red.), „Człowiek we współczesnym świecie. Zagrożenia i wyzwania: perspektywa interdyscyplinarna”, t. 5, EUH-E, Elbląg 2013, ss. 480, 24 cm.
60. Henryk Gawroński, Tadeusz Liziński, Izabela Seredocha (red.), „Wpływ tymczasowego zatrudnienia wysoko wykwalifikowanej kadry na wzrost innowacyjności i konkurencyjności MŚP. Badanie ewaluacyjne dotyczące wpływu projektu i nowoczesnych form zatrudnienia na rozwój przedsiębiorczości w województwie warmińsko-mazurskim”, Gmina miasto Elbląg, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2013, ss. 200, 24 cm.
61. Joanna Nowak (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 17, Pedagogika, nr 2, EUH-E, Elbląg 2013, ss. 104, 24 cm.

62. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 19, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 8, Elbląg 2013, ss. 128, 24 cm.
63. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2013, Vol. VIII, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 182, 24 cm.
64. Henryk Gawroński, Izabela Seredocha, „Przekształcenia Zakładów Opieki Zdrowotnej w Polsce. Raport z badań z uwzględnieniem spostrzeżeń uczestników projektu »Profesjonalne zarządzanie w systemie ochrony zdrowia«”, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 186, 21 cm.
65. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2014, t. 20, nr 1, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, z. 9, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 158, 24 cm.
66. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2014, t. 21, nr 2, Nauki ekonomiczne, z. 4, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 146, 24 cm.
67. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2014, Vol. IX, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 270, 24 cm.
68. Kamila Zdanowicz-Kucharczyk (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2014, t. 22, nr 3, Nauki społeczne, z. 11, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 156, 24 cm.
69. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2014, t. 23, nr 4, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, z. 10, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 126, 24 cm.
70. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2015, t. 24, nr 1, Nauki ekonomiczne, z. 5, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 176, 24 cm.
71. Krzysztof Luks, Izabela Seredocha (red.), „Gospodarka i Społeczeństwo w Europejskiej Perspektywie. Nowe trendy i zjawiska w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski i Unii Europejskiej”, EUH-E, Elbląg 2015, ss. 400, 23,5 cm.
72. Miron Kłusak, „Kompost, czyli meandry myśli obywatelsko-patriotycznej”, EUH-E, Elbląg 2015, ss. 216, 24 cm.
73. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2015, Vol. IX, no. 1, EUH-E, Elbląg 2015, pp. 272, 24 cm.
74. Anna Skuzińska (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2015, t. 25, nr 2, Nauki społeczne, z. 12, EUH-E, Elbląg 2015, ss. 106, 24 cm.
75. Wojciech J. Janik, „Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wybrane organizacje”, wybór tekstów z komentarzem, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 614, 23,5 cm.
76. Miron Kłusak, „Geopolityka i geostrategia Europy na początku XXI wieku”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 216, 23,5 cm.

77. Jarosław Jaszczur-Nowicki, Marzena Sobczak (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2015, t. 26, nr 3, Nauki o zdrowiu, z. 3, EUH-E, Elbląg 2015, ss. 132, 24 cm.
78. Miron Kłusak, „Polityczne konsekwencje kryzysu w Unii Europejskiej na początku XXI wieku”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 144, 23,5 cm.
79. Wojciech J. Janik, „Logistyka współczesnego terroryzmu”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 352, 23,5 cm.
80. Miron Kłusak, „Państwo w polityce. Kryzys europejskiego modelu przywództwa”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 232, 23,5 cm.
81. Krzysztof Kubiak, Wojciech J. Janik, Tomasz Szulc, „Wybrane aspekty współczesnego bezpieczeństwa narodowego. Od antyterroryzmu po bezpieczeństwo energetyczne”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 160, 23,5 cm.
82. Miron Kłusak, „Od literatury do polityki”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 185, 20,5 cm.
83. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2016, t. 28, nr 1, Prawo, Administracja, Bezpieczeństwo publiczne, z. 11, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 232, 24 cm.
84. Miron Kłusak, „Od polityki regionalnej do lokalnej w warunkach kryzysu”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 184, 23,5 cm.
85. Krzysztof Kubiak, Wojciech J. Janik, Tomasz Szulc, „Wybrane aspekty współczesnego bezpieczeństwa narodowego. Od antyterroryzmu po bezpieczeństwo energetyczne”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 157, 24 cm.
86. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2016, t. 29, nr 2, Nauki ekonomiczne, Zarządzanie publiczne, z. 6, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 186, 24 cm.
87. Kamila Zdanowicz-Kucharczyk (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2016, t. 30, nr 3, Nauki społeczne, z. 13, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 100, 24 cm.
88. Mieczysław Płopa (red.), „Człowiek we współczesnym świecie. Zagrożenia i wyzwania, perspektywa interdyscyplinarna”, t. 6, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 586, 24 cm.
89. „Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna 2001–2016”, oprac. zespół: Tomasz Borkowski, Henryk Fall, Ireneusz Modzelewski, Cezary Obracht-Prondzyński, Sylwia Sobkowiak, Sylwia Szadok, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 100, 21,5 cm.
90. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2017, t. 32, nr 1, Prawo, Administracja, Bezpieczeństwo publiczne, z. 12, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 158, 24 cm.
91. Mieczysław Płopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2016, Vol. XI, no. 1, EUH-E, Elbląg 2016, pp. 228, 24 cm.
92. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2017, t. 32, nr 1, Prawo, Administracja, Bezpieczeństwo publiczne, z. 12, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 158, 24 cm.

93. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2017, Vol. XII, no. 1, EUH-E, Elbląg 2017, pp. 278, 24 cm.
94. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2017, t. 33, nr 2, Nauki ekonomiczne, Zarządzanie publiczne, z. 7, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 154, 24 cm.
95. Anna Skuzińska, Kamila Zdanowicz-Kucharczyk (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2017, t. 34, nr 3, Nauki społeczne, z. 14, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 160, 24 cm.
96. Izabela Seredocha (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Problemy funkcjonowania sektora publicznego i gospodarczego w warunkach zmian”, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 270, 23,5 cm.
97. Sztambuch. Księga pamiątkowa z okazji 80-lecia JM Rektora Zdzisława Dubielli, oprac. Tomasz Borkowski, Magdalena Dubiella-Polakowska, Henryk Fall, Cezary Obracht-Prondzyński, Sylwia Sobkowiak, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 116, 24,5 cm.
98. Bezpieczeństwo narodowe w epoce terroryzmu, pod red. nauk. W.J. Janika, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 224, 23,5.
99. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2018, t. 36, nr 1, Nauki ekonomiczne, Zarządzanie publiczne, z. 8, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 196, 24 cm.
100. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2018, t. 37, nr 2, Prawo, Administracja, Bezpieczeństwo publiczne, z. 13, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 220, 24 cm.
101. Jarosław Jaszczur-Nowicki (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2018, t. 38, nr 3, Nauki o Zdrowiu, z. 6, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 118, 24 cm.
101. Piotr Kulikowski (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2018, t. 39, nr 4, Nauki społeczne, z. 15, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 134, 24 cm.
102. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2019, t. 40, nr 1, Nauki ekonomiczne, Zarządzanie publiczne, z. 8, EUH-E, Elbląg 2019, ss. 128, 24 cm.

**Informacje o dystrybucji wymienionych wydawnictw
można uzyskać w bibliotece Uczelni**

Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna w Elblągu
ul. Lotnicza 2, 82-300 Elbląg
Tel. (48 55) 239 38 02 fax (48 55) 239 38 01
<http://www.euh-e.edu.pl>

