

pomorskie forum bezpieczeństwa

NR I-II (14-15)/2023 ISSN: 2543-6392

Pomeranian Security Forum

redakcja
poleca
artykuły:

Dariusz W. Skalski
Dawid Czarnecki
Natalia Tsyhanovska
Tomasz Ubski
Bogdan Kindzer

Organizacja i zarządzanie
w placówce oświatowej

Marcin Fitas
Krystian Żak
Migracje, nielegalne
migracje i ich wpływ
na kraje przyjmujące
migrantów oraz
bezpieczeństwo
społeczne



pomorskie forum bezpieczeństwa

NR I-II (14-15)/2023 ISSN: 2543-6392

Pomeranian Security Forum

Rada naukowa / Scientific Council

prof. dr hab. Jerzy BĘDŹMIROWSKI – Polish Naval Academy
dr hab. Dariusz BUGAJSKI – Polish Naval Academy
prof. dr hab. Czesław JARECKI – Polish Naval Academy
prof. dr hab. Antoni F. KOMOROWSKI – Polish Naval Academy
dr hab. Grzegorz KRASNODĘBSKI – Polish Naval Academy
dr Jerzy KUPIŃSKI – Polish Naval Academy
dr hab. Krzysztof LIGĘZA – Polish Naval Academy
prof. dr hab. Andrzej MAKOWSKI – Polish Naval Academy
dr hab. Jarosław MICHALAK – Polish Naval Academy
dr Cristian-Emil MOLDOVEANU – Military Technical Academy „Ferdinand I” of
Bucharest, Rumunia
prof. dr hab. Krzysztof FICOŃ – Polish Naval Academy
dr hab. Bartłomiej PAŃCZEK – Polish Naval Academy
dr hab. Marek PRZYBORSKI – Polish Naval Academy
dr hab. inż. Dariusz W. SKALSKI – prof. Lwowskiego Państwowego Uniwersytetu
Kultury Fizycznej
prof. dr hab. Tomasz SZUBRYCHT – Polish Naval Academy
dr hab. Jarosław TESKA – Polish Naval Academy
dr hab. Katarzyna WARDIN – Polish Naval Academy

Recenzenci / Reviewers

dr inż. Marlena GAŚSIOR-GŁOGOWSKA – Wrocław University of Science
and Technology
dr Piotr LIZAKOWSKI – Polish Naval Academy
dr Edyta ŁOŃSKA – Polish Naval Academy
dr inż. Krzysztof REDLARSKI – Gdansk University of Technology
dr Grażyna RÓŻAŃSKA – Pomeranian Academy of Słupsk
dr hab. inż. Dariusz W. SKALSKI – prof. Lwowskiego Państwowego Uniwersytetu
Kultury Fizycznej
dr Klaudia SKELNIK – Uniwersytet WSB MERITO Gdańsk

Kolegium redakcyjne / Editorial

dr Tomasz Płuciennik – Redaktor Naczelny
dr Małgorzata Kochańska – Zastępca Redaktora Naczelnego
(Uniwersytet WSB MERITO Gdańsk)
dr Jolanta Martuszewska
mgr Marika Sokół
dr Robert Wódkiewicz
Maja A. Kochańska – tłumaczenie
pfb@amw.gdynia.pl

Opracowanie graficzne:

Beata Króliczak-Zajko
Machina Druku

Skład i łamanie:

Mariusz Syguła

Korekta:

Marta Ordon

Druk:

Machina Druku
www.machinadruku.pl

Wydawca:

Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich
AKADEMIA MARYNARKI WOJENNEJ
81-127 Gdynia, ul. inż. Śmidowicza 69
[http://www.wdiom.amw.gdynia.pl/pomorskie-
forum-bezpieczenstwa/](http://www.wdiom.amw.gdynia.pl/pomorskie-forum-bezpieczenstwa/)

© Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN: 2543-6392

spis treści

contents

Drodzy Czytelnicy!	3
<i>Dear Readers!</i>	4
Dawid Czarnecki, Dariusz W. Skalski, Tomasz Ubski, Bogdan Kindzer Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego – wybrane zagadnienia <i>Tasks of local government administration in the field of public safety – selected issues</i>	5
Dariusz W. Skalski, Dawid Czarnecki, Natalia Tsyhanovska, Tomasz Ubski, Bogdan Kindzer Organizacja i zarządzanie w placówce oświatowej <i>Organisation and management in an educational establishment</i>	11
Sylwia Kosznik-Biernacka, Dariusz W. Skalski, Dawid Czarnecki Geneza i determinanty korupcji <i>The origins and determinants of corruption</i>	16
Dariusz W. Skalski, Dawid Czarnecki, Tomasz Ubski, Bogdan Kindzer Zarządzanie w administracji publicznej w aspekcie kontrolowania <i>Management in public administration in terms of controlling</i>	23
Andrzej O. Józefowicz Dysfunkcje i wyzwania na podłożu teoretycznym i praktycznym bezpieczeństwa <i>Dysfunctions and challenges in theoretical and practical fields of security</i>	31

- Ksobiak Alex
- 37** **Nielegalne migracje jako zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy**
Illegal migration as a threat to european security
- Marcin Fitas, Krystian Żak
- 42** **Migracje, nielegalne migracje i ich wpływ na kraje przyjmujące migrantów oraz bezpieczeństwo społeczne**
Migration, illegal migration and their impact on receiving countries and social security
- Aneta Piałucha
- 48** **Zagrożenia dla środowiska naturalnego spowodowane wytwarzaniem hałasu w wyniku działalności Sił Zbrojnych**
Environmental hazards caused by noise production from the armed forces
- Klaudia Koniecko
- 56** **Rola e-pracy w kreacji szans i możliwości rozwoju jednostek na współczesnym rynku pracy**
The role of e-work in creating opportunities and possibilities for individuals to develop in contemporary labour market

Drodzy Czytelnicy!

Oddając w Wasze ręce nowy numer naszego czasopisma, ze szczególnym niepokojem obserwujemy wydarzenia, jakie miały miejsce w Izraelu. Oto do wojny toczącej się za naszą wschodnią granicą dołącza nowe niebezpieczeństwo płynące z Bliskiego Wschodu.

Nastroje dotyczące spraw związanych z bezpieczeństwem zaczynają się polaryzować i to jest chyba niebezpieczny trend. Czasem słyszymy, że walka jaką toczą Ukraińcy, nie jest naszą walką i że w zbyt dużym zakresie pomagamy Ukrainie. Wiemy, że takie podejście do spraw bezpieczeństwa europejskiego, a przez to do bezpieczeństwa naszego kraju, jest zdecydowanie na rękę agresorom.

Zastanówmy się! Kto zyskuje na osłabieniu Unii Europejskiej? Kto zyskuje na potencjalnym otwarciu drugiego kierunku działań wojennych na świecie, który odciągnie USA od pomocy, jaką niosą one Ukrainie? Kto na tym zyska? Odpowiedź wydaje się oczywista, jednak pozornie nieoczywiste są efekty działań agresora. Ale czy one na pewno są nieoczywiste? Faktem jest, że to agresor wspiera ugrupowania terrorystyczne, które teraz atakują Izrael. USA zadeklarowało daleko idącą pomoc temu krajowi, w tym przesłanie niezbędnego uzbrojenia. No właśnie tego uzbrojenia, które mogłoby i powinno trafić do Ukrainy. No tak, ale na co to wpływa? Wszak Ukraińcy jakoś sobie radzą. Z pewnością, ale w ten sposób tempo odpowiedzi Ukrainy na agresję jest wolniejsze, tym samym agresor „kupi” sobie czas, co w działaniach militarnych jest ważne, a czasem wręcz kluczowe. A co wspólnego z tym mają obywatele Izraela? A choćby to, że społeczność międzynarodowa mówi od pewnego czasu o potencjalnie możliwych dwóch konfliktach zbrojnych, co trochę odciąga nas od spraw toczących się poza naszymi granicami. Wydaje się, że podpalenie nowego regionu świata jest także tym elementem, który ma choć na chwilę odsunąć uwagę od Ukrainy, a to negatywnie wpływa także na nasze bezpieczeństwo. Często słyszymy, że grozi nam wybuch trzeciej wojny światowej. Zastanówmy się, bo w moim odczuciu ona już trwa!



Tomasz Płuciennik
redaktor naczelny PFB

<http://www.wdiom.amw.gdynia.pl/pomorskie-forum-bezpieczenstwa/>



<https://www.facebook.com/bezpieczenstwoformacjimundurowych>

Dear Readers!

As we hand over this new issue of our magazine into your hands, we are particularly concerned about the events that have occurred in Israel. Here, due to the war taking place beyond our eastern border, there is a new danger coming from the Middle East.

The feelings towards security-related matters are beginning to polarize, a trend that could be dangerous. We often hear how the Ukrainian battle is not our fight and that we are helping Ukraine too much. We know that such an approach to the European security matters and, by extension, the matters of our security are in the interests of our aggressors.

Let us consider: who benefits from the diminishment of the European Union and the potential opening of a second course of warfare in the world that will draw the United States of America away from providing further aid to Ukraine? Who will reap the rewards of such actions? The answer may seem obvious, but the effects of our aggressor's actions apparently remain ambiguous. Do they though? The truth is our aggressor supports terrorist groups that are currently attacking Israel.

The United States has pledged to help Israel by sending the necessary military equipment. The same military equipment that could and should be sent to Ukraine. What does it affect though? The Ukrainians are managing somehow after all. Certainly, however, the pace of Ukraine's response to aggression is slower, which „buys time“ for the aggressor, a crucial factor in military operations. What do the citizens of Israel have in common with all this is the fact that the international community has been talking for some time about two possible military conflicts that are dragging us away from what is currently happening outside of our borders.

It appears that setting a new world's region on fire is also the element that is supposed to take the focus away from Ukraine, at least for a little while, which negatively affects our security as well. We often hear that we are in danger of a third world war. Let us think. In my opinion, it is already happening!

Tomasz Płuciennik
redaktor naczelny PFB



 Dawid Czarnecki^{1,3} ORCID: 0000-0002-6953-3951

Dariusz W. Skalski^{2,3} ORCID: 0000-0003-3280-3724

Tomasz Ubski³

Bogdan Kindzer³ ORCID: 0000-0002-7503-4892

¹ Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

² Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

³ Lwowski Państwowy Uniwersytet Kultury Fizycznej im. Iwana Boberskiego w Lwowie

Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego – wybrane zagadnienia

*Tasks of local government administration
in the field of public safety – selected issues*

Streszczenie: Niniejszy artykuł przedstawia problematykę zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadań jednostek samorządu terytorialnego. Bezpieczeństwo i porządek publiczny są podstawowymi wartościami niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania państwa oraz rozwoju społeczeństwa. Zapewnienie tych wartości należy do władz publicznych (rządowych i samorządowych). Rolą i zadaniem administracji samorządowej jest zagwarantowanie bezpiecznego życia społeczności lokalnej, która zamieszkuje na terenie danej gminy, powiatu czy województwa. Opracowanie ma na celu przybliżenie pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego. Celem publikacji jest ukazanie działań, jakie jednostki samorządu terytorialnego podejmują w zakresie utrzymania oraz zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo publiczne, administracja samorządowa

Abstract: This article presents the issue of ensuring security and public order as the tasks of local government units. Public security and order are the basic values needed for the proper functioning of the state and the development of society. Public authorities (government and local government) are responsible for ensuring these values. The role and task of the local government administration is to guarantee the safe life of the local community that lives in a given commune, powiat or voivodship. The study aims to bring the concepts of security and public order closer. The aim of the publication is to show the activities that local government units undertake in the field of maintaining and maintaining public security and order.

Keywords: security, public safety, local government administration

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo publiczne stanowi bodaj jedno z najważniejszych zadań każdego państwa. Występuje ono zarówno w obszarze zainteresowań organów tego państwa, jak również ma ważne znaczenie dla osób żyjących w każdym państwie. W Polsce bezpieczeństwo publiczne jest rodzajem bezpieczeństwa, do którego przywiązuje się największą uwagę, co potwierdzają zapisy w aktach prawnych. Tradycyjne podejście do problematyki bezpieczeństwa publicznego koncentruje się na osiągnięciu pożądanego stanu jedynie poprzez tworzenie odpowiedniej polityki publicznej.

Zagadnienia wprowadzające do problematyki tematu

Potrzeba bezpieczeństwa od zawsze towarzyszyła ludzkości. Na stan bezpieczeństwa oprócz działalności ludzkiej wpływ mają także czynniki naturalne, związane ze środowiskiem i żywiołami. Niejednokrotnie potęga żywiołu pokazała swoje oblicze i sprowadzała na ludzkość olbrzymie katastrofy¹. Powszechności użycia terminu „bezpieczeństwo” towarzyszy również jego szeroka interpretacja znaczeniowa. Słowniki języka polskiego definiują bezpieczeństwo jako brak zagrożeń; stan psychiczny lub prawny dający jednostce poczucie pewności i spokoju; oparcie w drugiej osobie; sprawny system prawny; spokojność; pewność, że nic złego się nie stanie. Z takim rozumieniem korespondują generalne, lapidarne i wstępne konstatacje na temat bezpieczeństwa zawarte w encyklopediach, leksykonach oraz innych publikacjach. Według nich, w zależności od źródła, przez bezpieczeństwo rozumie się stan, w którym członkowie wspólnoty państwowej nie odczuwają zagrożenia lub lęku ze strony organów państwa lub innych państw; brak zagrożeń dla podstawowych wartości; przeciwieństwo (alternatywa) dla chaosu; stan pewności i zabezpieczenia; stan wolności od niepokoju ze strony niestabilnego porządku; swobodę działania, której nie towarzyszy poczucie zagrożenia². Bezpieczeństwo jest to stan dający poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie³.

W opracowaniach naukowych dotyczących bezpieczeństwa wskazuje się, że chcąc zrozumieć jego istotę, należy uwzględnić dwa składniki, które je tworzą. Pierwszy z nich to gwarancja przetrwania danego podmiotu w stanie nienaruszonym. Składnik ten stanowi podstawę bezpieczeństwa. Identyfikowany jest on ze stanem polegającym na braku zagrożeń (brak konfliktów, kryzysów). Wskazuje się jednak, że bezpieczeństwo

ograniczone tylko do tego komponentu ma negatywny wymiar. Urzeczywistnienie pełnego bezpieczeństwa (bezpieczeństwa rozumianego pozytywnie) warunkują możliwości do swobodnego rozwoju danego podmiotu. W tym przypadku bezpieczeństwo definiuje się z perspektywy pewnych cech i wartości oraz celów, które o nim stanowią; są to: pewność istnienia, przetrwania; warunki rozwoju tożsamości i aktywności oraz funkcjonowania poszczególnych jednostek i zbiorowości; zaspokojenie podstawowych potrzeb i obrona przed ich utratą; równowaga z konfliktogennym z natury otoczeniem, integralność i niepodległość, zapobieganie konfliktom i możliwość obrony przed nimi; zachowanie tożsamości; życie w dobrobycie i zadowoleniu. Wymienione cechy, wartości i cele stanowią ważniejsze człony określające pozytywny sposób definiowania bezpieczeństwa. Ten drugi wymiar bezpieczeństwa jest oczywiście możliwy do realizacji tylko wtedy, gdy podmiot ma zapewnione przetrwanie. Kategorią istotną dla jednego i drugiego obszaru bezpieczeństwa jest pewność – ona bowiem determinuje istnienie obu składników bezpieczeństwa. Pewność może mieć obiektywny lub subiektywny charakter.

W oparciu o to założenie bezpieczeństwo definiowane jest jako obiektywna pewność gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobód rozwojowych. Uważam, że bezpieczeństwo jest jednocześnie „stanem” i „procesem”. Mówiąc o „stanie”, mam na myśli jego wymiar, skalę trwałości, zasięg terytorialny itp. Natomiast „proces” to nieustanne kształtowanie i umacnianie bezpieczeństwa, określające zarazem jego dynamikę, o której najlepiej świadczy jego stale rosnący zakres podmiotowy, przedmiotowy i przestrzenny⁴. Bezpieczeństwo, obok porządku, życia i zdrowia, jest jedną z nadrzędnych wartości w skali oczekiwań społecznych i osobistych społeczeństwa. Na jego bazie człowiek buduje przyszłość dla siebie i swojej rodziny. Jest również naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Jest dobrem podstawowym, gwarantującym prawidłowy rozwój życia indywidualnego każdej jednostki, jak również stabilizację życia politycznego, ekonomicznego i społecznego⁵.

Bezpieczeństwo publiczne jest zwrotem, który ma swoje ugruntowane miejsce w materiale normatywnym prawa administracyjnego oraz w szeroko rozumianej działalności administracji publicznej, w tym administracji jednostek samorządu terytorialnego. Bezpieczeństwo publiczne jest instytucją, która wpisuje się w publiczny charakter prawa administracyjnego. „Prawo administracyjne jest częścią prawa publicznego, co oznacza, że ta gałąź prawa ma za przedmiot regulacji państwo jako podmiot władzy i służy uzasadnieniu i określeniu kompetencji państwowych. Państwo ma

¹ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2021.

² M. Brzeziński, *O bezpieczeństwie w ujęciu etymologicznym*, [w:] *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, pod red. S. Sulowskiego, M. Brzezińskiego, Warszawa 2014, s. 61–62.

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 14.

⁴ *Bezpieczeństwo Społeczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej.

⁵ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Administracja” 2012, nr 2(1).

charakter zwierzchni wobec innych podmiotów. Prawo administracyjne to wynik woli nie każdego podmiotu, a specjalnych podmiotów publicznych. Jego normy wyrażają kompetencje tych specjalnych podmiotów realizujących administrację publiczną. W granicach tego prawa są realizowane cele, interesy, dobro i zadania publiczne oraz są regulowane organizacja i działalność administracji publicznej⁶.

Współczesne definicje słownikowo-encyklopedyczne wskazują, że bezpieczeństwo publiczne to:

- „ogół warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego”⁷;
- „ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa”⁸;
- „idealny stan braku zagrożenia w życiu zbiorowości i jednostek”⁹;
- „stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli”¹⁰;
- „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu społecznego”¹¹.

Wszystkie przytoczone definicje w zasadzie poruszają element dbania o ład prawny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli. Na podstawie powyższych definicji możemy przyjąć, że bezpieczeństwo publiczne to „nienaruszalność obiektywnego porządku prawnego, subiektywnych praw i dóbr prawnych osób, urządzeń i instytucji państwa oraz innych organów władzy. Prawami subiektywnymi przede wszystkim są: życie, zdrowie, wolność, godność i majątek. Obiektywny porządek prawny oznacza wszystkie normy prawa publicznego”¹².

Porządek publiczny jest określany jako „istniejący stan stosunków i urządzeń społecznych zapewniających bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego”¹³. Jest także definiowany jako „stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi, których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jedno-

stek w organizacji państwowej”¹⁴. Jeszcze inna definicja mówi, że porządek publiczny to „całość niepisanych reguł zachowania poszczególnych osób w społeczności, których uwzględnianie traktowane jest jako konieczny wymóg uporządkowanego życia społeczeństwa”¹⁵. Z kolei E. Ochendowski twierdził, że porządek publiczny jest to ogół niezapisanych reguł zachowania się obywateli w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest nieodzownym elementem uporządkowanego życia jednostki we współczesnym świecie oraz że poglądy te ulegają ciągłym zmianom i są zależne od czasu czy też miejsca¹⁶.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego

„Przemiany ustrojowe związane z utworzeniem samorządu terytorialnego i rozwój demokratyzacji życia społecznego wpłynęły też na zmiany w administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego [...] Przekazanie kompetencji w tej dziedzinie na inne podmioty jest wyrazem realizacji zasady subsydiarności oraz decentralizacji administracji”¹⁷.

Podstawowa płaszczyzna, na której powinny być wykonywane zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, powinna być skupiona na działaniach ochronnych, ponieważ jednostki nie dysponują środkami władczymi (inaczej niż organy administracji rządowej), dzięki którym efektywnie mogłyby zwalczać pozostałe zagrożenia. Płaszczyzna wykonywania tych zadań powinna być skupiona przede wszystkim na działaniach ochronnych, których głównym celem jest członek wspólnoty. Zadania z zakresu bezpieczeństwa oraz porządku publicznego określił ustawodawca w poszczególnych ustawach samorządowych. Również w ustawie o Policji możemy znaleźć odniesienie dotyczące wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zgodnie z art. 3 ustawy o Policji wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego realizowane są w ramach zadań własnych, ale także zleconych, które wynikają z ustaw szczególnych. W ustawie o samorządzie gminnym¹⁸, zgodnie

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 34.

⁷ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. 1, PWN, Warszawa 2003.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Encyklopedia prawa*, pod red. K. Kalina-Prasznica, CH Beck, Warszawa 1999.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ W. Pływaczewski, G. Kędzierska, *Leksykon policyjny*, WSPol, Szczepno 2001.

¹² M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2011.

¹³ W. Kubala, *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1998, nr 3.

¹⁴ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.

¹⁵ M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2011.

¹⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1996, s. 81.

¹⁷ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 196.

¹⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2016 r., poz. 446, z późn. zm.

z art. 7 ust. 1 pkt 14, gmina wykonuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. W ustawie o samorządzie powiatowym¹⁹, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 15 i 16, powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Natomiast w ustawie o samorządzie wojewódzkim²⁰, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 14, województwo wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Samorząd województwa wykonuje również zadania w zakresie gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych oraz obronności (art. 14 ust. 1 pkt 9 i 13). W odniesieniu do samorządu województwa ustawodawca ograniczył zadania tylko do bezpieczeństwa publicznego, nie uwzględniając sfery porządku publicznego, jak w przypadku samorządu gminnego oraz powiatowego, a tak wiele zadań możemy rozpatrywać na płaszczyźnie porządku publicznego (jak np. ochrona środowiska, transport zbiorowy)²¹.

Utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w gminach nakłada na gminę inne obowiązki aniżeli wykonywanie zadań własnych o charakterze gospodarczym. Podstawowym instrumentem realizacji tych zadań jest utworzenie straży gminnych. Straże gminne tworzone są na podstawie ustawy o strażach gminnych²². Zgodnie z art. 1 tej ustawy do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna. Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Straże gminne tworzone są przez rady gminy na podstawie uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego policji (art. 2 ustawy o strażach gminnych). Gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa mogą zawrzeć, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji, porozumienie o utworzeniu wspólnej straży (art. 3 ust. 1). Nadzór nad działalnością straży gminnych sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz komendant wojewódzki Policji. Jednostki samorządu

terytorialnego dysponują także kompetencjami, które w sposób pośredni mogą przyczyniać się do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jedną z możliwości jest uczestniczenie samorządu gminy, powiatu lub województwa w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji.

Na szczeblu powiatu ustawodawca większość zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego przekazał staroście. Pewne uprawnienia w tym zakresie mają również rada powiatu oraz zarząd. Zadania rady powiatu dotyczące ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego polegają na: uchwalaniu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (art. 12 pkt 9b u.s.p.); dokonywaniu oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu (art. 12 pkt 9d u.s.p.); rozpatrywaniu sprawozdania starosty z działalności komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 38b ust. 3 u.s.p.); stanowieniu przepisów porządkowych (art. 41 u.s.p.). Zarząd powiatu jako organ wykonawczy przygotowuje projekty uchwał, a także realizuje uchwały z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W sprawach niecierpiących zwłoki wydaje zarządzenia porządkowe, które podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie wykonuje przede wszystkim starosta. Powierzono mu zwierzchnictwo nad administracją zespoloną utworzoną w powiecie, w skład której wchodzi administracja samorządowa, służby, inspekcje i straże. Starosta, sprawując władzę w powiecie, ponosi odpowiedzialność polityczną za działalność tych służb, inspekcji i straży, przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale również w stanach nadzwyczajnych (np. klęska żywiołowa). Starosta zatwierdza programy działania służb, inspekcji i straży, uzgadnia ich wspólne działanie. Należy zauważyć, że zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami nie jest zwierzchnictwem służbowym. Posiada on uprawnienia kierownicze i koordynacyjne w stosunku do kierowników tych jednostek. Starosta, realizując zadania w zakresie zwierzchnictwa nad służbami, inspekcjami oraz strażami w powiecie, działa przy pomocy komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego²³.

Zadania władz lokalnych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej

Do ustawowych zadań administracji samorządowej należy również ochrona przeciwpożarowa. Ochrona przeciwpożarowa zdefiniowana jest jako „zbiór przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywio-

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU z 2016 r., poz. 814 z późn. zm., dalej u.s.p.

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.

²¹ J. Józwiak, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, Częstochowa 2016, s. 176–179.

²² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 706, z późn. zm.

²³ J. Józwiak, op. cit., s.176–179.

łową lub innym miejscowym zagrożeniem²⁴. Ma ona zapewnić odpowiednie siły i środki do zapobiegania i zwalczania zagrożeń oraz prowadzenia działań ratowniczych. Ochrona przeciwpożarowa w Polsce jest oparta na Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym (KSRG). Według art. 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej KSRG jest „integralną częścią organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie na podstawie umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych”²⁵.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest oparty w dużej mierze na organizacji Państwowej Straży Pożarnej. Jego podstawowym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi. Cele Krajowego Systemu obejmują również ratownictwo techniczne i chemiczne, a od 1997 r. także ratownictwo ekologiczne i medyczne²⁶. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy zorganizowany jest w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie na poszczególnych poziomach:

- a) powiatowym (Stanowisko Kierowania Komendanta Powiatowego / Miejskiego PSP);
- b) wojewódzkim (Stanowisko Kierowania Komendanta Wojewódzkiego PSP);
- c) centralnym (Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP)²⁷.

Ochrona przeciwpowodziowa to kolejne zadanie realizowane przez organy administracji publicznej. W naszym kraju niejednokrotnie dochodziło do powodzi i podtopień. Szczególnie w miastach leżących nad dużymi rzekami. Gospodarką wodną w Polsce zarządzają regionalne zarządy gospodarki wodnej, które działają na podstawie Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Wójt lub starosta ma obowiązek opracować plany operacyjne ochrony przed powodzią. Plany te mają na celu zabezpieczenie życia i mienia ludności. W przypadku gdy niemożliwe jest usunięcie niebezpieczeństwa, zarządzana jest ewakuacja²⁸.

²⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, DzU z 2019 r., poz. 1372, 1518, 1593, z późn. zm.

²⁵ Ibidem.

²⁶ K. Wójtowicz, *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce*, Warszawa 2012, s. 16.

²⁷ R. Grosset, *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, [w:] *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej* Inowrocław 2000, s. 14.

²⁸ B. Bonisławska, dz. cyt., s. 179.

Zakończenie

Podsumowując rozważania na temat określania pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego, podkreślić należy wieloaspektowość tych pojęć. Jednostkom samorządu terytorialnego powierza się coraz większą część zadań w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wykonują one nie tylko zadania własne w tym zakresie, ale również zadania zlecone, przewidziane ustawami szczególnymi. Niebagatelną rolę w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego ma starosta, który jako zwierzchnik służb inspekcji i straży, posiadając szereg kompetencji, realizuje zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Organy administracji samorządowej pełnią również ważną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego. Jednak organy te nie są w stanie samodzielnie podołać ciężarowi przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego o dużym, wysokim stopniu. Niestety ustawodawca zbyt łatwo i często nakłada na samorząd terytorialny zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, którym samorząd wielokrotnie nie może podołać m.in. z braku należytego finansowania.

Bibliografia

Opracowania i monografie

- *Bezpieczeństwo Społeczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej.
- Bonisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Administracja” 2012, nr 2(1).
- Bonisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2021.
- Brzeziński M., *O bezpieczeństwie w ujęciu etymologicznym*, [w:] *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, pod red. S. Sulowskiego, M. Brzezińskiego, Warszawa 2014.
- Czarnecki D., Skalski D., *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna III Rzeczypospolitej*, Starogard Gdański Gdańsk, 2018.
- *Encyklopedia prawa*, pod red. U. Kalina-Prasznica, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Grosset R., *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, [w:] *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, Inowrocław 2000.
- Józwiak J., *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, Częstochowa 2016.
- Kubala W., *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojсковy Przegląd Prawniczy” 1981, nr 3.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2011.

- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1996.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pływaczewski W., Kędzierska G., *Leksykon policyjny*, WSPoL, Szczytno 2001.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
- *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.
- *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisa, t. 1, PWN, Warszawa 2003.
- K. Wójtowicz, *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce*, Warszawa 2012.
- J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 446, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, DzU z 2019 r. poz. 1372, 1518, 1593, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 706, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 814, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 486, z późn. zm.



Dariusz W. Skalski^{1,4} ORCID: 0000-0003-3280-3724

Dawid Czarnecki^{2,4} ORCID: 0000-0002-6953-3951

Nataliia Tsyhanovska³

Tomasz Ubski⁴

Bogdan Kindzer⁴ ORCID: 0000-0002-7503-4892

¹ Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

² Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

³ Charkowska Państwowa Akademia Kultury w Charkowie

⁴ Lwowski Państwowy Uniwersytet Kultury Fizycznej im. Iwana Boberskiego w Lwowie

Organizacja i zarządzanie w placówce oświatowej

Organisation and management in an educational establishment

Streszczenie: Zarządzanie placówką oświatową to spore wyzwanie dla dyrektora, który oprócz wiedzy merytorycznej powinien posiadać także kompetencje społeczne, umiejętność pracy z zespołem oraz w zespole. To właśnie umiejętność zarządzania zespołem ludzi stawiana jest jako jedna z pierwszych i najważniejszych spośród wszystkich kompetencji dyrektora placówki oświatowej. W artykule przedstawiono organizację i zarządzanie placówką oświatową przez dyrektora. Kompetencje dyrektora placówki oświatowej są niezbędne do sprawnego i skutecznego zarządzania. Autorzy zwracają uwagę na umiejętności takie jak wiedza i kompetencje oraz predyspozycje osobowościowe dyrektora szkoły. Okazuje się, że wiedza specjalistyczna nie wystarczy do zbudowania zespołu i zarządzania nim czy osiągnięcia celów wymaganych dla powodzenia danej placówki edukacyjnej.

Słowa kluczowe: zarządzanie, organizacja, placówka oświatowa, dyrektor

Abstract: Managing an educational institution is a big challenge for a director who, in addition to substantive knowledge, should also have social competences and the ability to work with a team and in a team. Therefore the skills of managing a team of people are considered to be one of the first and most important competencies of the director of an educational institution. The article presents the organization and management of an educational institution by the director. The competences of the director of an educational institution are necessary for its efficient and effective management. The authors pay attention to skills such as knowledge and competences, as well as the personality predispositions of the school principal. It turns out that specialized knowledge is not enough to build and manage a team or achieve the goals required for the success of a given educational institution.

Keywords: management, organization, educational institution, director

Wprowadzenie

Efektywne zarządzanie jakimkolwiek przedsiębiorstwem pozwala na działanie zgodnie z przyjętą misją oraz celami strategicznymi. Dlatego też realizacja funkcji personalnej w danej organizacji, bez względu na rozmiar działalności, nabiera większego znaczenia. Kapitał ludzki stanowi bowiem podstawową siłę napędową rozwoju firmy oraz ma istotny wpływ na jej pozycję konkurencyjną¹. Na zachowania i działania kapitału ludzkiego bardzo duży wpływ ma motywacja, która jest jednym z najważniejszych czynników wzrostu efektywności pracy. W XIX w. Ewaryst Estkowski, współzałożyciel pierwszego Polskiego Towarzystwa Pedagogicznego, twierdził, że nie ma szkoły lepszej lub gorszej. To, jaka jest szkoła, jaką ma pozycję pośród innych placówek i jaką cieszy się opinią, zależy od dyrektora i zespołu nauczycieli.

Kierownicze stanowisko zobowiązuje do podejmowania szeregu kluczowych decyzji, sprawnej organizacji we wszystkich obszarach funkcjonowania szkoły oraz odpowiedzialności. Wysokie kompetencje i umiejętności dyrektora w obszarze wielowymiarowej organizacji placówki oświatowej oraz przemyślana i zaplanowana organizacja to podstawy funkcjonowania szkoły. Do najważniejszych zadań dyrektora należy kierowanie działalnością szkoły, prowadzenie polityki kadrowej, organizowanie pracy szkoły i rady pedagogicznej, współpraca z innymi organami szkoły, sprawowanie nadzoru pedagogicznego, dbałość o jakość nauczania i wychowania.

Pojęcie organizacji

Organizacja to grupa ludzi współpracujących ze sobą w sposób systematyczny, skoordynowany i uporządkowany, aby osiągnąć jakiś cel. Organizacja w sensie rzeczowym to organizacja, która jest zorganizowana w sposób wysoce sformalizowany, i tak, jak każda organizacja, ma określony cel². Organizowanie ma w szkole aspekt czasowy: od bieżącego kierowania działalnością szkoły, mającego swój wymiar dzienny, a nawet godzinowy, poprzez ułożenie odpowiedniego dla uczniów i nauczycieli tygodniowego planu zajęć dydaktyczno-wychowawczych, aż po coroczną, w drodze zarządzania, organizację roku szkolnego.

W organizacji pracy w szkole dyrektor uwzględnia

- przepisy prawa, w tym oświatowego (ustawy rozporządzenia),
- program rozwoju szkoły,
- arkusz organizacyjny szkoły,
- plan pracy szkoły,

¹ A. Mikrut, R. Tomasiewicz, *Wpływ systemu premiowania na wzrost wydajności*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, seria: Ekonomia 2001.

² R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

- programy szkoły, zestawy programów nauczania, plan rozwoju zawodowego,
- plan finansowy, zaplecze materialne placówki.

Znajomość przepisów prawa oświatowego umożliwia dyrektorowi sprawne zarządzanie placówką, co zatrudnionym nauczycielom, innym pracownikom oraz uczniom i ich rodzicom zapewnia poczucie bezpieczeństwa; wszyscy mają świadomość zatrudnienia i nauki w sprawnie funkcjonującej szkole, w której dyrektor właściwie organizuje proces edukacyjny, dbając o przestrzeganie przepisów prawa oświatowego oraz wykazując zaangażowanie w realizację zaplanowanych działań zgodnie z koncepcją rozwoju placówki i potrzebami społeczności szkolnej.

Organizacja pracy szkoły/placówki oświatowej stanowi podstawę do zapewnienia realizacji najważniejszego celu, opisanego w preambule ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty:

„Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełnienia obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności”³.

Odpowiedzialność dyrektora szkoły za realizację powyższego celu wymaga zestawienia i analizy następujących danych:

1. Strategiczne kierunki państwowej, regionalnej i lokalnej polityki oświatowej (np. nauczanie języków obcych).
2. Kierunki rozwoju szkoły (np. wykorzystanie przez uczniów technologii informacyjnej, tematyka ekologiczna, prozdrowotna, medialna itd.).
3. Potrzeby środowiska lokalnego w aspekcie dostosowania kierunków kształcenia do wymogów rynku pracy.
4. Diagnoza zespołów rozpoczynających naukę (możliwości, zainteresowania, potrzeby – wielkość grupy uczniów niepełnosprawnych, z trudnościami edukacyjnymi, wychowawczymi, materialnymi i życiowymi oraz wielkość grupy uczniów uzdolnionych).
5. Diagnoza zespołów kontynuujących naukę – pozyskana w wyniku systematycznego monitorowania postępów edukacyjnych uczniów.
6. Wnioski z analizy organizacji pracy szkoły w aspekcie efektywności kształcenia (z wykorzystaniem wyników sprawdzianów/egzaminów zewnętrznych), efektywności oddziaływań wychowawczych, profilaktycznych i opiekuńczych.
7. Wnioski rady rodziców oraz samorządu uczniowskiego.
8. Możliwości kadrowe – potencjał kwalifikacji rady pedagogicznej.
9. Możliwości lokalowe, bazowe, finansowe, wyposażenie w pomoce dydaktyczne.

³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

Praca szkoły opiera się na dokumentacji szkolnej opracowanej na podstawie ustawy o systemie oświaty, rozporządzeń MEN i bieżących zarządzeń organu prowadzącego i nadzorującego⁴.

Dokumentacja jest następująca:

- statut szkoły,
- wewnętrzne zasady oceniania,
- program wychowawczy,
- program profilaktyki,
- koncepcja pracy szkoły
- plan nadzoru pedagogicznego,
- szkolny zestaw programów nauczania i podręczników,
- dokumentacja osobowa nauczycieli,
- protokoły zebrań rady pedagogicznej,
- plany pracy zespołów przedmiotowych i zadaniowo-problemowych,
- plan doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- regulaminy pracy rady pedagogicznej, rady rodziców i inne,
- procedury szkolne,
- dokumentacja związana z ewidencją dzieci i uczniów (księga ewidencji dzieci, księga uczniów),

⁴ Ustawy o systemie oświaty, rozporządzenia MEN i bieżące zarządzenia organu prowadzącego i nadzorującego.

- dokumentacja związana z przebiegiem kształcenia (dzienniki lekcyjne i zajęć pozalekcyjnych, arkusze ocen i księgi arkuszy ocen),
- plan ewaluacji wewnętrznej.

Definicja zarządzania

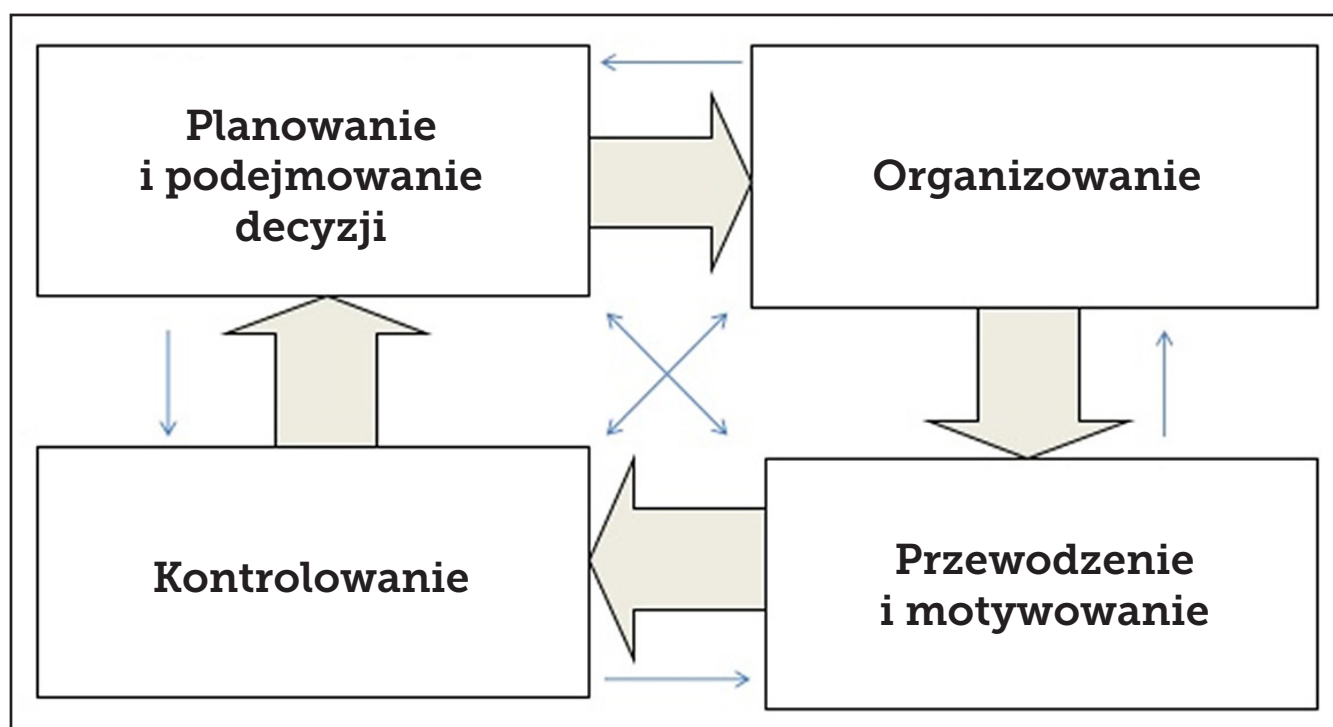
Zarządzanie – ogólny zakres działań, procesów i decyzji, których zastosowanie w odniesieniu do zasobów, osób, kapitału lub organizacji ma zapewnić warunki do efektywnego ich funkcjonowania prowadzącego do osiągnięcia postawionych celów⁵.

W. Kobyliński systematyzuje dotychczasowy dorobek nauki organizacji i zarządzania oświatą w zakresie jej przedmiotu badań w dwóch nurtach: normatywnym i opisowo-wyjaśniającym⁶. W pierwszym, w zależności od priorytetu inspirującego, sprawne funkcjonowanie oświaty (szkoły) wyróżnia podejście pedagogiczne, administracyjne i systemowe. Podejście pedagogiczne ekspozuje procesy edukacyjno-opiekuńcze szkoły, podkreśla ich znaczenie w zarządzaniu szkołą, traktując funkcję dyrektora jako pierwszego wychowawcy i nauczyciela.

⁵ R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

⁶ W. Kobyliński, *Organizacja i zarządzanie w oświacie (stan badań oraz kierunki i perspektywy rozwoju)*, [w:] *Leksykon pedagogiki religii. Podstawy, koncepcje, perspektywy*, red. C. Rogowski, Verbinum, Warszawa 2007.

Rys. 1. Fazy procesu zarządzania



Źródło: R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1996.

W podejściu administracyjnym uwaga koncentruje się na umiejętnościach zarządzania szkołą, zwłaszcza dyrektora jako lidera i menedżera⁷.

Zarządzanie kapitałem ludzkim, powszechnie stosowane w polityce społecznej i gospodarczej, kładzie nacisk na rolę pracowników w organizacji, na ich podstawowe znaczenie w jej funkcjonowaniu. Podkreśla współczesną konieczność przejścia:

- od postuszeństwa do autonomii i odpowiedzialności nauczycieli,
- od kompetencji jednostki do umiejętności pracy zespołowej,
- od hierarchii do partnerstwa,
- od przedsiębiorstwa typu „jedna, kochająca się rodzina” do organizacji uczącej się,
- od sporadycznych szkoleń do stałego doskonalenia personelu.

Jednocześnie zarządzanie kapitałem ludzkim domaga się wprowadzenia następujących zasad:

- rekrutacja personelu oparta na badaniach osobowości i potencjału kandydatów,
- ocena personelu w największym stopniu zależna od indywidualnego wkładu pracy w działalność zespołową,
- doskonalenie personelu – systemowe, ciągłe i zespołowe,
- ważna jest satysfakcja personelu – „zmotywowani pracownicy są prawdziwym skarbem instytucji”⁸.

Powyższy nurt zarządzania wskazuje na konieczność doboru właściwego personelu pedagogicznego i administracyjnego szkoły, który zdolny jest do stałego doskonalenia swoich kwalifikacji i kompetencji, ale jednocześnie posiada umiejętności komunikacji interpersonalnej umożliwiające zespołowe działania. Kolejna tendencja w zarządzaniu oświatą „szkoła jako organizacja ucząca się” odwołuje się do koncepcji Sengego⁹, który wyróżnia następujące cechy organizacji uczącej się:

- zespołowe uczenie się,
- indywidualne mistrzostwo,
- wspólne modele myślowe,
- wspólna wizja,
- myślenie systemowe (całościowy, spójny ogłęd wszystkich problemów organizacji)¹⁰.

W ustawie Karta Nauczyciela czytamy, że szkołą kieruje dyrektor, który jest jej przedstawicielem na

zewnątrz, przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły, przewodniczącym rady pedagogicznej. Dyrektor sprawuje opiekę nad dziećmi i młodzieżą uczącą się w szkole; jest odpowiedzialny w szczególności za dydaktyczny i wychowawczy poziom szkoły, realizację zadań zgodnie z uchwałami rady pedagogicznej i rady szkoły, podjętymi w ramach ich kompetencji stanowiących oraz zarządzeniami organów nadzorujących szkołę. Dyrektor szkoły odpowiedzialny jest za tworzenie warunków do rozwijania samorządnej i samodzielnej pracy uczniów i wychowanków szkoły. Dyrektor szkoły jest zobowiązany do zapewnienia pomocy nauczycielom w realizacji ich zadań oraz w doskonaleniu zawodowym. Ponadto ma zapewnić w miarę możliwości odpowiednie warunki do realizacji zadań dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych¹¹.

Dyrektor szkoły to nie tylko administrator, ale przede wszystkim menadżer – dyrektor profesjonalny, pedagog i kierownik placówki oświatowej mający szeroki zakres uprawnień, ale także szeroki zakres odpowiedzialności. To powinno się przejawiać w chęci i umiejętności współdecydowania o ważnych kwestiach dotyczących działania placówki, w tym w kwestiach merytorycznych, programowych, a także motywacyjnych. Bycie liderem nie może być rozumiane jedynie jako umiejętność odpowiedniego rozdziału pracy podwładnym i sprawowanie nad nimi kontroli. Funkcja lidera wiąże się bowiem także z umiejętnością jasnej wizji placówki, sformułowania misji, jakie realizować mogą poszczególni pracownicy szkoły, a także w inspirowaniu do dobrej, twórczej pracy i odpowiedniej motywacji. Aby dyrektor ze sprawnego administratora stał się menadżerem, musi posiadać nie tylko kompetencje społeczne, ale również intelektualne, takie jak otwartość na nowe rozwiązania, rzetelna i ciągle poszerzana wiedza zawodowa i zarządcza, sprzyjająca gotowości do podejmowania wyważonego ryzyka. W związku z takimi oczekiwaniami dyrektor powinien w swojej pracy położyć szczególny nacisk na następujące zagadnienia:

- Demokratyczny styl kierowania – podejmowanie decyzji po konsultacji z zespołem kierowniczym i radą pedagogiczną, śmiałe delegowanie wielu uprawnień kierowniczych i innych na pozostałych członków kierownictwa i nauczycieli, by dyrektor nie musiał o wszystkim myśleć i decydować; wzmacnia to wzajemne zaufanie i podnosi prestiż dyrektora, który decyzyjnie usuwa się trochę w cień, tworząc w ten sposób złudzenie dzielenia się władzą – „Kiedy najlepszy przywódca kończy swoją pracę, podwładni mówią: »Zrobiliśmy to sami«”. Interesujący jest zanik konfliktowości decyzji w razie jej uspołecznienia – dyrektor nie powinien „być sam przy biurku” – decyzja podjęta przy wsparciu zespołu jest obdarzona mniejszym ryzykiem. Korzyści ze współdecydowania ujawniają się w lepszych osiągnięciach pracy

⁷ I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

⁸ I. Dzierzgowska, *Najnowsze tendencje zarządzania oświatą*, [w:] *Nowa szkoła. Skuteczne zarządzanie w praktyce*, Warszawa 2003.

⁹ P. Senge, *Piąta dyscyplina*, Wyd. ABC, Warszawa 2000.

¹⁰ I. Dzierzgowska, *Najnowsze tendencje...*, op. cit.

¹¹ Wybrane aspekty zarządzania i przywództwa edukacyjnego, pod red. R. Dorczaka, Kraków 2016.

pedagogicznej, integracji zespołu wokół wspólnie założonych planów i podjętych decyzji, zmniejszeniu liczby konfliktów, rozbudzaniu poczucia odpowiedzialności u nauczycieli; w odniesieniu do dyrektora – w zwiększeniu jego autorytetu, łatwiejszym i skuteczniejszym kierowaniu zespołem, mniejszych napięciach i większej satysfakcji, a w odniesieniu do nauczycieli – w zadowoleniu ze współzarządzania szkołą.

- Współdziałanie z pracownikami szkoły, by czynić ich odpowiedzialnymi za jakość i organizację pracy pedagogicznej w szkole; nastawienie się przede wszystkim na odbiór (uwagi, opinie, pomysły nauczycieli, uczniów, rodziców ekspertów – doradców), a nie na nadawanie.
- Objawianie pozytywnego myślenia, czyli w kategoriach szans, możliwości, a nie tylko przeszkód i zagrożeń, głównie przy planowaniu pracy na krótsze i dłuższe terminy.
- Budowanie autorytetu dyrektora w oparciu o wysoką kulturę osobistą, uwzględnianie w kontaktach z nauczycielami ich ambicji, aspiracji, docenianie ich wysiłku, unikanie hipokryzji.
- Troska o racjonalne wykorzystanie czasu jako wartości, która przemija i jest zasobem o ograniczonej wielkości; nie można kraść czasu własnego, nauczycieli i innych pracowników. Nie ma więc miejsca na niezaplanowane, nadmierne ryzykowne działania. Każda zmiana musi być racjonalna, uzasadniona, zaplanowana i realizowana pod nadzorem, według planu. Zmiana jawi się więc jako główny czynnik rozwoju. W środowisku szkolnym zmiany muszą być realizowane w sposób zaplanowany przez kompetentnych, przygotowanych do tego pracowników.

Kompetencje istotne w zarządzaniu placówką oświatową

Zarządzanie współczesną szkołą stanowi wielkie wyzwanie dla jej dyrektorów – to oni muszą spajać w sobie umiejętności dobrego pedagoga, ale także menadżera, który potrafi we właściwy sposób zarządzać zespołem ludzi, budżetem placówki, sprawami administracyjno-organizacyjnymi. Jednocześnie dba o wizerunek placówki, reprezentując ją na zewnątrz, prowadzi nadzór pedagogiczny, przewodniczy posiedzeniom rady pedagogicznej. Dodatkowo bardzo ważna jest także współpraca ze środowiskiem lokalnym, rodzicami uczniów, władzami miasta. Efektywny dyrektor to nieomal człowiek renesansu, który posiada wiedzę z różnych dziedzin, jest zaangażowany w pracę, stanowi wzór dla swoich współpracowników oraz inspiruje ich do ustawicznego podnoszenia swoich kwalifikacji, poszukiwania kreatywnych sposobów nauczania. Wszystkie te elementy niewątpliwie wymagają od dyrektora bardzo dużych umiejętności organizacji własnej pracy oraz umiejętności pracy pod presją czasu. Dyrektor jest także

swojego rodzaju filtrem w codziennej rzeczywistości szkoły. Powinien zachowywać spokój i opanowanie nawet w bardzo trudnych sytuacjach. Dyrektor przyjmuje i rozmawia spokojnie zarówno z rozgniewanym rodzicem, jak i niezadowolonym czy zdenerwowanym nauczycielem bądź uczniem¹².

Podsumowanie

Zarządzanie zespołem ludzi to codzienne wyzwanie. Członkowie grupy różnią się od siebie; mają inne zainteresowania, charaktery, różne codzienne problemy. Dyrektor powinien funkcjonować jako menadżer, „pierwszy” nauczyciel i wychowawca. Nauczyciele, uczniowie i rodzice mają podobne oczekiwania w stosunku do „swojego” dyrektora związane z nadzorem pedagogicznym; powinien on jawić się jako kompetentny przełożony, pracodawca, życzliwy doradca i konsultant, człowiek zrównoważony, o empatycznym i spokojnym usposobieniu (choć nie flegmatyczny), nastawiony pozytywnie do środowiska szkolnego, skuteczny jako inspirator innowacji i optymista z dobrym humorem.

Bibliografia

- Bednarska-Wnuk I., *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Dzierzgowska I., *Najnowsze tendencje zarządzania oświatą*, [w:] *Nowa szkoła. Skuteczne zarządzanie w praktyce*, Warszawa 2003.
- Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Kaniewska-Mackiewicz E., *Kompetencje dyrektora istotne w zarządzaniu placówką oświatową*, „Zeszyty Naukowe WSG, seria: Edukacja – Rodzina – Społeczeństwo” 2021, t. 39.
- Kobyliński W., *Organizacja i zarządzanie w oświacie (stan badań oraz kierunki i perspektywy rozwoju)*, [w:] *Leksykon pedagogiki religii. Podstawy, koncepcje, perspektywy*, red. C. Rogowski, Verbinum, Warszawa 2007.
- Mikrut A., Tomaszewicz R., *Wpływ systemu premiowania na wzrost wydajności*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, seria: Ekonomia” 2001.
- Senge P., *Piąta dyscyplina*, Wyd. ABC, Warszawa 2000.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).
- Ustawy o systemie oświaty, Rozporządzeń MEN i bieżących Zarządzeń Organu Prowadzącego i Nadzorującego
- Wybrane aspekty zarządzania i przywództwa edukacyjnego, pod red. R. Dorczaka, Kraków 2016.

¹² E. Kaniewska-Mackiewicz, *Kompetencje dyrektora istotne w zarządzaniu placówką oświatową*, „Zeszyty Naukowe WSG, seria: Edukacja – Rodzina – Społeczeństwo” 2021, t. 39.

Sylwia Kosznik-Biernacka¹

Dariusz W. Skalski^{2,4} ORCID: 0000-0003-3280-3724

Dawid Czarnecki^{3,4} ORCID: 0000-0002-6953-3951

¹ Uniwersytet Pomorski w Słupsku

² Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

³ Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

⁴ Lwowski Państwowy Uniwersytet Kultury Fizycznej im. Iwana Boberskiego w Lwowie

Geneza i determinanty korupcji

The origins and determinants of corruption

Streszczenie: Problematyka zachowań korupcyjnych stanowi wyzwanie naszych czasów. Społeczeństwo jest świadome, że walka z korupcją jest niezwykle trudna, a próba eliminacji tego zjawiska wydaje się niemożliwa do realizacji. Korupcja zyskuje swoich zwolenników przez nieprawidłowe postrzeganie realiów otaczającego nas świata. Ograniczenie korupcji to skomplikowany proces, sięgający do psychologicznych motywacji i pobudek uczestniczących w tym procederze. Nie istnieją uniwersalne dla wszystkich państw zasady jednoznaczного określenia korupcji. Ponadto interpretacja zjawiska nie wyczerpuje się w aktach wręczania i przyjmowania korzyści. Jest to zjawisko dużo bardziej złożone i wieloaspektowe. Dlatego w tym artykule poddano je głębszej analizie poznawczej.

Słowa kluczowe: korupcja, przekupstwo, protekcja, korzyść majątkowa

Abstract: The issue of corrupt behavior is a challenge of our times. Society is aware that the fight against corruption is extremely difficult and trying to eliminate this phenomenon seems impossible. Corruption gains its supporters through incorrect perception of the realities of the world around us. Reducing corruption is a complicated process that reaches back to the psychological motivations and motives of those involved. There are no universal rules for all countries to clearly define corruption. Moreover, the interpretation of the phenomenon is not limited to the acts of giving and receiving benefits. It is a much more complex and multi-faceted

phenomenon. Therefore, in this article they are subjected to a deeper cognitive analysis.

Keywords: corruption, bribery, patronage, financial advantage

Wprowadzenie

Literatura przedmiotu wskazuje, iż korupcja nęka ludzkość od najdawniejszych czasów organizującego się życia w różnych społeczeństwach, niezależnie od systemu politycznego, gospodarczego czy społecznego. Sam termin „korupcja” pochodzi od angielskiego słowa „corrupt” – niszczyć, „corruption” – zepsucie, demoralizacja. O korupcji jest mowa już w Biblii, gdy to Bóg poucza Mojżesza tymi słowami: „Nie będziesz ulegał przekupstwu, bo ono zaślepi mędrca i fałszuje słowa sprawiedliwego”. W starożytnej Grecji, a konkretnie w Atenach, normy prawne stwierdzały, iż sprawowanie urzędu nie może być wykorzystywane w celach prywatnych, sędziowie powinni głosować zgodnie z prawem, bez stronnictwa, po wystuchaniu obydwu stron i co najważniejsze – bez łapówek. Rzeczywistość bywała inna.

Przekupstwem wpływano na oskarżycieli, sędziów i świadków. W Atenach funkcjonowali tak zwani sykofanci – półprofesjonalni oskarżyciele, którzy pozywali bądź też grozili pozwaniem przed sąd. Szantaż taki miał na celu pozyskanie korzyści materialnych w zamian za wycofanie skargi. O przekupstwo oraz sprzeniewierzenie powierzonych funduszy państwowych oskarżano polityków. Brak oficjalnych zarobków powodował,

iz w zamian za przeróżne przysługi przyjmowano pieniądze, konieczne do prowadzenia akcji politycznych. W Rosji carskiej nie sposób wskazać regionu, grupy zawodowej czy środowiska, o którym dałoby się oświadczyć, że nie był objęty korupcją. Była nią prześląknięta policja, urzędnicy państwowi, armia. Z kolei w starożytnym Rzymie łapownictwo rozpowszechniając się bujnie w sądownictwie, doprowadzało do podważania jego majestatu do tego stopnia, iż wielu Rzymian twierdziło wręcz, że „w Rzymie wszystko jest do kupienia”¹.

Na terytorium polskim korupcja znana jest od najdawniejszych czasów. Trudno dziś ocenić, na ile była powszechna w staropolskim wymiarze sprawiedliwości, ale na pewno potępiano ją surowo. W czasach saskich najzamożniejsi byli prześląknięci korupcją, na sprawiedliwość mogli liczyć procesujący się ubodzy, o ile żadna ze stron nie dała łapówki i sprawa nie zagrażała interesom możnych. Sprzedajni sędziowie byli bezkarni, nic więc dziwnego, iż szerzyło się bezprawie, skoro jedyną karą za nieuczciwość były wyrzuty sumienia.

Korupcja, choć w znacznie mniejszym stopniu, występowała również w odrodzonej Polsce. Nasiliło się to w latach 1923–1925. Wielu postów wykorzystywało swoje funkcje jako okazję do powiększenia majątku. We wszystkich urzędach można było spotkać „natrętów z Sejmu”, żądających załatwienia ich spraw osobistych czy też ważnych dla ich partii.

Korupcja należy do najstarszych przestępstw. Pojęcie korupcji było używane już przez takich filozofów jak Arystoteles, Platon, Machiavelli oraz Monteskiusz, którzy odnosili je do kondycji moralnej społeczeństwa jako ogółu, a nie do działań jednostek². Zatem korupcja towarzyszyła ludziom od zarania dziejów – w starożytnym Rzymie, Grecji, carskiej Rosji i dawnej Polsce. Istniała w latach niemieckiej okupacji, lecz również w czasach wolności. Mimo upływu lat, zmieniających się ustrojów, mód, wciąż istnieje. Tylko jej nasilenie oraz formy bywają różne³. Zmienia się też stopień społecznej akceptacji tego zjawiska i jego nasilenie w zależności od „sprzyjających luk i okoliczności”.

Korupcja we wszystkich jej formach z jednej strony jest specyficznym typem stosunków międzyludzkich, nielegalną wymianą dóbr materialnych, a także niematerialnych, niebędących własnością partnerów tej wymiany; z drugiej strony jest zjawiskiem ustrojowym i kulturowym, rozwija się i stabilizuje jako „produkt uboczny” wadliwego funkcjonowania podstawowych struktur społecznych.

Pojęcie korupcji w ujęciu etymologicznym znacznie odbiega od łacińskiego rodowodu. Łacińskie słowo *corruptio* oznaczało zepsucie, przewrotność, demoralizację, rozluźnienie zasad moralnych wśród społeczeństwa.

¹ T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Wydawnictwo Prawnicze 1985.

² A.Z. Kamiński, Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004.

³ J. Kurczewski, *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000.

Również w języku polskim początkowo wyraz „korupcja” oznaczał psucie się, gnucie, rozkład moralny, dopiero później pojęcie korupcji rozszerzono na łapownictwo.

Definicje korupcji wg różnych autorów:

- „Przyjmowanie lub żądanie przez pracownika instytucji państwowych lub społecznych korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa”⁴.
- „Demoralizacja urzędników instytucji państwowych lub społecznych objawiająca się łapownictwem i przekupnością”⁵.
- „Sprzedajność bądź przekupstwo występujące w związku z pełnieniem czynności przez funkcjonariusza publicznego lub osobę powołaną do pełnienia funkcji publicznej”⁶.
- „Zachowania, w których ludzie wykorzystują możliwości stwarzane przez pełnione role społeczne i zajmowane pozycje dla osiągnięcia nieakceptowanych społecznie korzyści własnych”⁷.
- „Syndrom zjawiska, na które składa się możliwość dalszego dysponowania, posługiwania się skorumpowanymi dla różnych bezpośrednich czy przyszłych celów i trwalsze aniżeli jeden akt zaprzędnienia, dyspozycyjność wobec korumpujących”⁸.
- „Jest językowym określeniem pewnego syndromu, zjawiska wieloaspektowego oraz wielowątkowego, a raczej zespołu zjawisk, którego nie można zdefiniować uniwersalnie”⁹.
- „Korupcji dopuszcza się ten, »kto powodowany swoim bezpośrednim bądź pośrednim interesem narusza system reguł, za którego realizację jest odpowiedzialny«”¹⁰.

Zazwyczaj odnosi się do zachowań jednostkowych, polega na przyjmowaniu bądź wręczaniu korzyści majątkowych albo osobistych w związku z piastowanymi stanowiskami. Pojęcie korupcji nie wyczerpuje się wyłącznie w aktach wręczania takich korzyści, lecz mieści w sobie także element podporządkowania przekupywanych osób, a przez to osiągnięcie większego dysponowania nimi dla zaspokajania potrzeb nie tylko bieżących, ale i przyszłych, często nieokreślonych podczas wręczania korzyści. Korupcja jest działaniem nielegalnym, polegającym na wykorzystywaniu uprzywilejowanej pozycji dla uzyskania ekonomicznych lub politycznych korzyści, przejawiającym się przedkładaniem interesu prywatnego nad publiczny.

⁴ Słownik Wyrazów Obcych, Warszawa 1971.

⁵ *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.

⁶ *Mała Encyklopedia Prawa* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980.

⁷ K. Kiciński, *Korupcja a struktura społeczna*, Warszawa 1986.

⁸ P. Pałka, M. Reut, *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2019.

⁹ A. Kojder, *Korupcja – mechanizmy i strategie przeciwdziałania*, [w:] *W poszukiwaniu strategii zmian*, red. J. Kubin, Z. Żekoński, Warszawa 1992.

¹⁰ B. Gadomska, *Korupcja i polityka antykorupcyjna*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.

Korupcja w myśl międzynarodowej cywilnoprawnej konwencji o korupcji oznacza proponowanie, żądanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio bądź pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści, która wypacza prawidłowe wykonanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowania wymaganego od osoby przyjmującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę.

Nie istnieją wspólne dla wszystkich państw oraz instytucji zajmujących się tym zagadnieniem zasady analizy zakresu, przyczyn i natury korupcji. Rozumienie tego słowa zależy od perspektywy badawczej, jak i od instytucji czy państwa je stosujących. Inaczej jest ono rozumiane z punktu widzenia psychologii, socjologii, etyki, historii czy prawa. Inaczej zagadnienie to będzie wyglądać w ujęciu prawnym-karnym, a inaczej w administracyjnym czy gospodarczym. W literaturze definiuje się korupcję jako „niejawne odchylenie od ustalonego porządku bądź od ustalonych norm zachowania”. Pojęcie korupcji czy korumpowania nie ogranicza się do samych aktów wręczania korzyści, a określenie „skorumpowany” – do ich przyjęcia.

Z. Bielecki wytycza dalsze aspekty tego sposobu rozumienia korupcji. Mianowicie jego zdaniem zjawisko to z reguły przybiera charakter wieloszczeblowy i wielopiętrowy. Ta sama osoba bywa raz biorcą, innym razem dawcą łapówki. Pieniądze pochodzące z korupcji związanej z wykorzystywaniem stanowiska są następnie obracane na korupcję innych. W ten sposób niejednokrotnie dochodzi wręcz do sytuacji kuriozalnych, w których przedmiot łapówki, przechodząc z rąk do rąk, powraca do pierwotnego właściciela¹¹.

Możliwe jest też definiowanie zjawiska korupcji poprzez akcentowanie jego najważniejszych atrybutów. Należą do nich:

- istnienie dóbr dzielonych;
- osoba odpowiedzialna za ten podział;
- zasady dystrybucji formalnie oraz społecznie uznane za obowiązujące;
- naruszenie tych zasad oraz intencji przez osobę odpowiedzialną za ich przestrzeganie;
- osiągnięcie przez tę osobę korzyści, głównie materialnych, bądź ich obietnicy¹².

Wskazując zachowania korupcyjne, określa się, że dana osoba w zamian za swoje zachowanie przyjęła albo wręczyła korzyść majątkową lub takich korzyści zażądała. Korzyścią majątkową są wartości materialne dla osoby ją przyjmującej lub dla innej osoby fizycznej, prawnej jednostki organizacyjnej lub grupy osób prowadzących zorganizowaną działalność przestępczą.

Przyjęcie korzyści majątkowej warunkuje odpowiedzialność za niektóre przestępstwa¹³.

Przyjęcie korzyści bądź jej obietnicy w związku z pełnioną funkcją rozstrzyga o istocie przestępstwa łapownictwa. Za korzyści majątkowe uznaje się nadto jakiegokolwiek zwiększenie aktywów bądź zmniejszenie pasywów majątkowych. W odróżnieniu od korzyści majątkowej korzyść osobista nie może być definiowana w pieniądzu. Jest ona pojęciem niedookreślonym, albowiem tego rodzaju korzyść może mieć znaczenie materialne, więc granice są niekiedy trudne do wskazania. Najczęściej obejmować ona może wszystko to, co zaspokaja potrzeby zainteresowanego, np. wyróżnienie, stosunek seksualny, odznaczenie itd. Podobnie jak korzyść majątkowa przyjęcie korzyści osobistej może stanowić o istocie przestępstwa łapownictwa¹⁴.

Istota korupcji sprowadza się więc do takiej wymiany usług, dóbr lub innych świadczeń, która jest korzystna dla zaangażowanych w nią stron, naruszających przy tym jakąś normę prawną, dobro symboliczne lub materialne. Warunkiem koniecznym, zdaniem A. Kojdera, do zaistnienia transakcji o charakterze korupcyjnym jest jej utajnienie ze względu na nieformalność umowy. Strony angażujące się w korupcyjną interakcję, nawiązując między sobą porozumienie podług zasady „daję, abyś dał”. Do korupcyjnych porozumień dochodzi w wyniku dłuższych bądź krótszych negocjacji, w których doniosłą rolę odgrywa kamuflaż językowy. Partnerami układu korupcyjnego są zawsze „dawca” oraz „biorca”, którymi kieruje chęć osiągnięcia osobistych korzyści. Istotnym czynnikiem jest także dążenie do zminimalizowania ryzyka, na jakie strony narażają się w wypadku ujawnienia zawartego porozumienia, przy zmaksymalizowaniu korzyści wynikających z transakcji. Na ogół częstotliwość korupcyjnych interakcji jest tym większa, im bardziej oczekiwana korzyść przewyższa jej spodziewane koszty. Zysk z takiej transakcji jest równy uzyskanej korzyści pomniejszonej o poniesione koszty. Po stronie „dawcy” kosztem jest ryzyko ujawnienia nielegalnego działania, dlatego też dążąc do maksymalizacji korzyści, „dawca” najczęściej nieuchronnie zwiększa ryzyko. Po przekroczeniu granicznego pułapu ryzyka korupcyjna transakcja staje się „grą z losem” – prowadzi kontrahentów do ruiny lub przysparza im ogromnych korzyści¹⁵.

Dlatego też wyodrębnia się wspólne cechy większości działań korupcyjnych, tj.:

- strony angażujące się w korupcyjną interakcję nawiązują między sobą porozumienie wedle zasady „daję, abyś dał”;
- dokonywana między stronami korupcyjnego układu korzystna dla nich wymiana usług, dóbr bądź innych świadczeń narusza przepisy prawa;

¹¹ Z. Bielecki, *Ustrój gospodarczy a zjawisko korupcji*, [w:] *Konsument, firma, rynek*, red. M. Laguna, Olsztyn 2002.

¹² M. Hopfinger, *Doświadczenie audiowizualne. O mediach w kulturze współczesnej*, Wydawnictwo Sic! 2003.

¹³ J. Bił, *Korupcja jako instrument uprawiania polityki*, „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2004, nr 1(A)4.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer Polska 2010.

– partnerami układu korupcyjnego, a więc „dawcą” i „biorcą” kieruje chęć osiągnięcia osobistych korzyści i dążenie do zminimalizowania ryzyka, na jakie się narażają w wypadku ujawnienia zawartego porozumienia, gdyż działania korupcyjne są zwykle utajoną transakcją, korzystną dla obu zaangażowanych w nią stron.

W nieco inny sposób specyfikuje cechy korupcji M. Zubik:

- powszechność: cecha ta wynika z występowania zjawiska na dużą skalę, w różnych obszarach działalności publicznej, prawie we wszystkich dziedzinach życia społecznego;
- entropia, czyli rozprzestrzenianie się: cecha ta ma związek z powszechnością zjawiska, bowiem przechodzi ono na dziedziny życia, w których dotąd nie występowało;
- interakcjonizm: proces korupcji wymaga udziału dwóch podmiotów w postaci „biorcy” oraz „dawcy”;
- rynkowość: ponoszone koszty transakcji korupcyjnych są wprost proporcjonalne do uzyskiwanych korzyści;
- niejawność lub tajność wymiany świadczeń¹⁶.

Wśród przyczyn występowania korupcji można wymienić uniwersalne, takie jak ułomność natury ludzkiej, w tym chęć szybkiego wzbogacenia się w nieuczciwy sposób, co powoduje, iż korupcja istnieje we wszystkich społecznościach niezależnie od przyjętego ustroju politycznego. Przyczyny historyczne, np. brak własnej państwowości, stanowią asumpt do nieszanowania norm prawnych jako narzuconych przez okupanta. To z kolei może przekładać się na nieszanowanie norm prawnych w ogóle. Skupiając się na przyczynach płacenia łapówek przez korumpujących, można dokonać następującego wyróżnienia: dostęp do dóbr limitowanych, np. do kontraktów, licencji, zezwoleń, nieruchomości gruntowych w atrakcyjnych częściach miast; dostęp do informacji, np. na temat postanowień kontraktu, kosztorysu inwestorskiego, planowanych przez decydentów działań; pozytywne załatwienie sprawy pozwalające na uniknięcie lub zmniejszenie kosztów działalności, np. nienaliczenie należnego podatku podczas kontroli skarbowej¹⁷.

Najważniejsze mechanizmy korupcjogenne, występujące w działalności instytucji publicznych i publicznych podmiotów gospodarczych to:

1. zbyt wiele kompetencji skupionych w ręku jednego urzędnika – zwłaszcza pomijanie w procedurach podejmowania decyzji dzielenia czynności pomiędzy poszczególnych urzędników, dla zminimalizowania ryzyka wystąpienia przekupstwa;

2. samowola w podejmowaniu decyzji – zazwyczaj ze względu na zauważalny brak jasnych i czytelnych kryteriów determinujących załatwienie sprawy, co powoduje, że urzędnicy mają szansę działania nie według ustalonych reguł, ale według własnego uznania;
3. ignorowanie dokumentacji i sprawozdawczości, objawiające się częstym odstępowaniem od wymaganego obowiązku składania sprawozdań, braku uzasadnienia podejmowanych decyzji, wskutek czego utrudnione jest sprawowanie bieżącej kontroli procedur decyzyjnych;
4. słabość kontroli wewnętrznej, która wynika z nieodpowiedniej organizacji i kadrowej szczupłości organów kontroli wewnętrznej, a także ich głównie doraźnego, a nie planowego działania. Tylko niewielka część decyzji administracyjnych wydawanych przez urzędników poddawana jest stałej kontroli, co powoduje nieujawnianie wielu decyzji wadliwych i niekorzystnych dla interesu publicznego;
5. nierówność w uzyskiwaniu informacji, wyrażająca się przede wszystkim tym, że informacje na temat możliwości i korzystania z niektórych przywilejów oraz dostępu do towarów reglamentowanych nie są w odpowiedni sposób udostępniane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym, a uzyskują je wyłącznie wybrane podmioty, mające swoje metody uzyskania tych informacji;
6. brak odpowiedzialności osobistej widoczny w tym, że w regulaminach i statutach oraz innych przepisach wewnętrznych instytucji publicznych czasami nieprecyzyjnie określona jest odpowiedzialność za poszczególne zadania; ponadto, wskutek nadużywanej formuły kolegiального podejmowania decyzji występuje zacieranie się indywidualnej odpowiedzialności za wydane rozstrzygnięcia¹⁸.

Korupcji sprzyja przyjęty porządek prawno-organizacyjny, który ogranicza swobodę gospodarowania poprzez wprowadzenie restrykcji w obrocie gospodarczym. Owe restrykcje stanowią asumpt do tworzenia sekretnych porozumień różnego rodzaju nieformalnych grup, mogących oddziaływać na istniejący system społeczny. Szczególnie niebezpieczne jest podporządkowanie przedstawicieli administracji grupom interesów. Powoduje to działanie na rzecz tych grup, a w konsekwencji utratę publicznego charakteru władzy państwowej. Dla podmiotów gospodarczych możliwość wykonania usług na rzecz państwa jest często jedynym powodem ich istnienia. W takiej sytuacji brak transparentności w udzielaniu zamówień publicznych może stwarzać pole do rozwijania się korupcji. Nadmiar niejasnych przepisów i wysokie opłaty sprawiają, iż przedstawiciele sektora prywatnego stają się klientami urzędników¹⁹.

¹⁶ *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, red. M. Zubik, Warszawa 2003.

¹⁷ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2015.

¹⁸ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2015.

¹⁹ *Korupcja w życiu społecznym*, red. B. Łaciak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

Wśród przyczyn korupcji wlicza się również chęć zysku w postaci otrzymania korzyści majątkowej albo osobistej. Piastowanie stanowisk w strukturach władzy państwowej lub samorządowej stwarza możliwość podniesienia stopy życiowej. Urzędnik, który posiada władzę podejmowania decyzji administracyjnych, może wykorzystać ją dla własnych celów. Czasami za przyczynę występowania zjawiska korupcji uważa się niedostateczne wynagradzanie osób publicznych. Zgodnie z tym poglądem, powodem ulegania zjawisku korupcji jest konieczność utrzymania siebie i całej rodziny na odpowiednim poziomie (tzw. korupcja układowa). Taki argument może być uzasadniony w przypadku urzędników niskiego szczebla, szczególnie w państwach rozwijających się, które nie mają dostatecznych środków na satysfakcjonujące wynagrodzenia dla funkcjonariuszy sfery publicznej. Jednak bardzo dyskusyjnym jest, czy przed korupcją jest w stanie ustrzec względnie wysoka wypłata dla osoby zajmującej służbowe stanowisko. Po pierwsze dlatego, iż możliwości konsumpcyjne człowieka wydają się być nieograniczone, a po drugie, istnieje sporo przykładów dowodzących, że korupcji ulegają także zamożne osoby, na przykład członkowie MKOl-u²⁰.

Wielu autorów analizujących zjawisko korupcji upatruje jej przyczyny w dziedzictwie kulturowym danego kraju. Często jako przykład przedstawia się zwyczaj dawania prezentów osobistościom publicznym w zamian za wyświadczone przysługi. Korupcja o podłożu kulturowym ma miejsce zwłaszcza w krajach afrykańskich i państwach Dalekiego Wschodu, gdzie ów zwyczaj jest szeroko rozpowszechniony oraz głęboko zakorzeniony. Natomiast głębsza analiza zjawiska oraz fakt występowania korupcji również w krajach niemających takich tradycji poddaje w wątpliwość powyższe domniemania odnośnie przyczyn pojawienia się korupcji. Ponadto nie należy zabiegów korupcyjnych, z natury nieetycznych porównywać ze zwyczajami społecznymi, wynikającymi z uczciwych pobudek oraz gościnności. Oczywiście w wielu państwach korupcja odbywa się pod zastoną miejscowych zwyczajów, ale to nie zwyczaje są jej bezpośrednią przyczyną. Wręcz przeciwnie, można stwierdzić, iż jako część kultury zwyczaje te stały się ofiarą korupcji²¹.

Do podstawowych obszarów zagrożenia korupcją należy zaliczyć:

1. wysokie szczeble władzy ze względu na bliskie powiązania i sprzężenia zwrotne zachodzące pomiędzy grupami politycznymi i gospodarczymi, pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym;
2. prywatyzację;
3. zarządzanie majątkiem publicznym;

²⁰ *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, red. E. Popławska, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2017.

²¹ *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, red. E. Popławska, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2017.

4. finansowanie badań naukowych z budżetu środków publicznych;
5. działalność funduszy celowych i agencji;
6. udzielanie zamówień publicznych;
7. ustanawianie kontyngentów i udzielania koncesji (nieprzestrzeganie dla wszystkich zainteresowanych równych warunków dostępu);
8. działalność administracji skarbowej, głównie ze względu na szeroki zakres udzielania różnorodnych ulg podatkowych, stosowanych przy znacznym zakresie dowolności;
9. działalność służb celnych;
10. działalność organów nadzoru i inspekcji;
11. działalność policji²².

Obszar aktywności publicznej dotyczący koncesji, dotacji, pozwoleń i przydziału gruntów to następny obszar szczególnie zagrożony występowaniem zjawisk korupcyjnych. Bierze się to z możliwości zdobycia sporych pieniędzy dzięki przyznaniu takiej koncesji lub pozwolenia. Korupcja w tym aspekcie oznacza wydawanie decyzji administracyjnych w sposób niejasny i nieobiektywny. Urzędnik podejmujący decyzję w opisywanym tu obszarze działalności gospodarczej, nie bierze pod uwagę bezstronnego osądu i interesu publicznego, ale możliwość własnej korzyści. Wyłączona albo zniekształcona zostaje tu, tak samo jak przy korupcji w obszarze zamówień publicznych, uczciwa konkurencja pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o zdobycie koncesji, dotacji lub przydziału gruntów. Niebezpieczeństwo zaistnienia zjawisk korupcyjnych wynika tu głównie ze znacznej dowolności, zbyt szerokiego zakresu uznaniowości podczas podejmowania decyzji i z braku odpowiedzialności osobistej funkcjonariusza publicznego za wydanie nieprawidłowej decyzji. Oprócz tego, zbyt duża ilość dziedzin działalności gospodarczej, gdzie wymaga się określonych zezwoleń ze strony państwa, pomnaża dodatkowo sposobności działań korupcyjnych. Podobny skutek odnoszą skomplikowane oraz niejasne procedury przyznawania koncesji, pozwoleń itd., które dają okazję do nieuczciwych działań.

Służby celne są w naturalny sposób zagrożone działaniami korupcyjnymi, ponieważ ruch graniczny wiąże się często z przewożeniem dużych ilości pieniędzy i towarów. Inspektorzy oraz funkcjonariusze celnicy zagrożeni są działaniem łapówkodawców, którzy zazwyczaj dysponują sporą ilością gotówki oraz wpływowymi znajomościami. W obszarze działalności służb celnych inspektorzy czy funkcjonariusze celnicy często mają możliwość łatwego i szybkiego wzbogacenia się w nieuczciwy sposób, a nie każdy umie się takiej pokusie przeciwstawić. W służbie celnej, częściej niż w innych (poza policję) służbach publicznych, funkcjonariusze są wystawieni na bezpośredni kontakt ze zorganizowaną przestępczością, która dokonując lub planując dokonanie przemytu

²² J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Korupcja. Centrum Aktywności Społecznej*, Pryzmat, Suwałki 2017.

towarów czy ludzi przez granicę, jest w stanie wydać na przekupstwo duże sumy pieniędzy²³.

Pobieranie podatków to kolejny z obszarów w zakresie działalności publicznej, najczęściej zagrożonych korupcją. Powszechnym zjawiskiem jest, iż każdy obywatel pragnąłby jak największą część własnych dochodów uchronić przed opodatkowaniem. Patologia korupcji w administracji skarbowej spowodowana jest po pierwsze przez skomplikowane przepisy podatkowe, a po drugie przez możliwość skorzystania z różnego rodzaju ulg podatkowych. Zdobycie przychylności urzędnika skarbowego pozwala pomóc w rozeznaniu się w gąszczu przepisów, znalezieniu najbardziej opłacalnej dla siebie opcji oraz skorzystaniu z ulg podatkowych, umorzeń, odpisów itd. Do sytuacji takich dochodzi wtedy, gdy przepisy prawne pozostawiają pracownikowi skarbowemu szeroki zakres uznaniowości przy podejmowaniu decyzji, komu oraz jakiej ulgi udzielić. W teorii uznaniowość ta powinna służyć indywidualnemu przeanalizowaniu każdego przypadku, jednak w praktyce okazuje się być podłożem dla dobrze zakamuflowanej korupcji²⁴.

Kontrola oraz nadzór nad działalnością publiczną i sektorem prywatnym zazwyczaj wiąże się z możliwością pojawienia się zjawisk korupcyjnych. Instytucje prowadzące kontrolę i nadzór mają za zadanie wychwycenie oraz eliminowanie każdej nieprawidłowości w sektorze publicznym i prywatnym, dlatego w szczególności silny sposób narażone są na korupcję. Zgodnie z raportem NIK niebezpieczne zagrożenia korupcyjne ujawniono w obszarze działalności nadzoru budowlanego, szkolenia lub egzaminowania kierowców, lecznictwa uzdrowiskowego, nadzoru w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o materiałach medycznych i środkach farmaceutycznych²⁵.

Niezawisłe oraz niezależne sądy będące podstawą wymiaru sprawiedliwości są trzecią, oprócz prawodawczej oraz wykonawczej, władzą w strukturach państwa. Wyjątkowa pozycja wymiaru sprawiedliwości bazuje na roli, którą sądownictwo powinno spełniać, czyli roli strażnika przestrzegania prawa, nie tylko w odniesieniu do zwykłych obywateli, ale także do dwóch pozostałych władz. Sędziowie, aby rzetelnie pełnić swoją funkcję, powinni zachować całkowitą niezależność od korupcyjnych czynników. Służy temu gwarancja niezawisłości sędziowskiej, gwarancja ustrojowa i procesowa oraz immunitety. Sędziowie muszą również kierować się najwyższymi wartościami etycznymi i moralnymi, nieposzlakowaną opinią oraz bezwzględną uczciwością. Z tego właśnie powodu korupcja w strukturach wymiaru sprawiedliwości jest zjawiskiem szczególnie niebezpiecznym i odrażającym. Nieprawidłowości

²³ A. Dylus, *Korupcja – oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałania*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2016.

²⁴ A. Dylus, *Korupcja – oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałania*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2016.

²⁵ *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, NIK, Warszawa 2018.

w sądownictwie będące efektem korupcji szczególnie negatywnie oddziałują na świadomość społeczeństwa i zmniejszają zaufanie obywateli do państwa. Korupcja w środowisku sędziowskim wynika z następujących przyczyn: względnie niskie uposażenie sędziów, niejasne procedury awansowania, nieoficjalne naciski ze stron interesów, naciski zorganizowanych grup przestępczych, poczucie osobistego zagrożenia²⁶.

Przekupywanie sędziów stosuje się w celu wydawania przez nich określonych w treści wyroków lub orzeczeń. Przypadki korupcji częściej dotyczą sędziów prowadzących sprawy karne albo gospodarcze niż cywilne czy rodzinne. Niewątpliwym wpływem na korupcję w obszarze wymiaru sprawiedliwości ma rozwijająca się przestępczość zorganizowana, która dąży do zdobycia jak największych wpływów w strukturze władzy państwowej²⁷.

Z badań przeprowadzonych przez Centrum Badań Opinii Społecznej w kwestii opinii na temat korupcji w Polsce wynika, iż zdecydowana większość badanych wskazała politykę i obszary jej działania jako obszar korupcjogenny. Dodatkowo badani wskazali, że obszarem równie przyczyniającym się do działań korupcyjnych jest służba zdrowia²⁸.

Według badania opinii publicznej przeprowadzonego przez CBOS 67% respondentów uważa, że najbardziej skorumpowana jest służba zdrowia, następnie sądownictwo (49%), władze lokalne (39%), centralna administracja państwowa (25%) i policja (23%). Raport na temat korupcji opublikowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, oparty na danych policyjnych wskazuje, że korupcja najczęściej występuje w sektorze ubezpieczeń (fałszowanie polis, wystawianie polis na fikcyjne pojazdy, likwidacja fikcyjnych szkód majątkowych, zwłaszcza komunikacyjnych i rolniczych), w przedsiębiorstwach państwowych (szczególnie w branży energetycznej, gospodarce żywnościowej i przemyśle cementowo-wapiennym), w administracji państwowej i samorządowej (szczególnie przy wydawaniu decyzji administracyjnych), w sektorze bankowym (współpraca pracowników banków ze zorganizowanymi grupami przestępczymi, co łączy się z naruszaniem przepisów bankowych), w służbie zdrowia (wydawanie fałszywych zwolnień lekarskich oraz uprawniających do uzyskania nienależnych korzyści) i podczas zamówień publicznych²⁹.

Biorąc pod uwagę wymienione determinanty korupcji, kluczowe w celu uniknięcia zjawiska wydaje się w każdej działalności respektowanie:

- tzw. „zasady wielu oczu”, inaczej mówiąc zasady kolegalności podczas podejmowania decyzji³⁰;

²⁶ *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, CBOS, Warszawa 2014.

²⁷ *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, CBOS, Warszawa 2018.

²⁸ *Opinie na temat korupcji w Polsce*, Komunikat z badań nr 63/2017, CBOS, Warszawa 2017.

²⁹ B. Gadomska, *Korupcja i polityka antykorupcyjna*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.

³⁰ *Opinie na temat korupcji w Polsce*, Komunikat z badań nr 63/2017, CBOS, Warszawa 2017.

- maksymalnego ograniczenia zakresu uznaniowości (dobrowolności) podejmowanych decyzji (transparentność i jednoznaczność wszelkich procedur);
- systemowej i permanentnej kontroli podejmowanych decyzji z pełną identyfikacją osób zaangażowanych w cały proces na wszystkich jego etapach decyzyjnych.

Podsumowanie

Dokonane analizy pozwalają stwierdzić, że z zachowaniem korupcyjnym związany jest człowiek, który ostatecznie stał się sprawcą – podmiotem oraz adresem – przedmiotem wszelkich działań moralnych. Zatem wyzwaniem naszych czasów jest kierunek eliminacji korupcji we wszystkich jej formach, co wiąże się z poprawą samego człowieka. Ogromną rolę w tym działaniu ma ciągła praca nad świadomością społeczną oraz wychowanie młodych pokoleń w nurcie świadomości, że korupcja to patologia, której trzeba zapobiegać.

Bibliografia

- Bielecki Z., *Ustrój gospodarczy a zjawisko korupcji*, [w:] *Konsument, firma, rynek*, red. Laguna M., Olsztyn 2002.
- Bil J., *Korupcja jako instrument uprawiania polityki*, „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2004, nr 1(A)4.
- Chrustowski T., *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Wydawnictwo Prawnicze 1985.
- Dobrowolski Z., *Korupcja w państwie*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2015.
- Dylus A., *Korupcja – oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałania*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2016.
- Gadomska B., *Korupcja i polityka antykorupcyjna*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.
- Hopfinger M., *Doświadczenie audiowizualne. O mediach w kulturze współczesnej*, Wydawnictwo Sic! 2003.
- Kamiński A.Z., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004.
- Kiciński K., *Korupcja a struktura społeczna*, Warszawa 1986.
- Kojder A., *Korupcja – mechanizmy i strategie przeciwdziałania*, [w:] *W poszukiwaniu strategii zmian*, red. J. Kubin, Z. Żekoński, Warszawa 1992.
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer Polska 2010.
- Kurczewski J., *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000.
- *Korupcja w życiu społecznym*, red. B. Łaciak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
- *Mała Encyklopedia Prawa* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980.
- *Opinie na temat korupcji w Polsce*, Komunikat z badań nr 63/2017, CBOS, Warszawa 2017.
- *Opinie na temat korupcji w Polsce*, Komunikat z badań nr 63/2017, CBOS, Warszawa 2017.
- *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, CBOS, Warszawa 2014.
- *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*, CBOS, Warszawa 2018.
- Pałka P., Reut M., *Korupcja w nowym Kodeksie karnym*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2019.
- *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, red. E. Poptawska, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2017.
- Ruszewski J., Sitniewski P., *Korupcja. Centrum Aktywności Społecznej, Pryzmat*, Suwałki 2017.
- *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.
- *Słownik Wyrazów Obcych*, Warszawa 1971.
- *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, NIK, Warszawa 2018.
- *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, red. M. Zubik, Warszawa 2003.

Dariusz W. Skalski^{1,3} ORCID: 0000-0003-3280-3724

Dawid Czarnecki^{2,3} ORCID: 0000-0002-6953-3951

Tomasz Ubski²

Bogdan Kindzer² ORCID: 0000-0002-7503-4892

¹ Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

² Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

³ Lwowski Państwowy Uniwersytet Kultury Fizycznej im. Iwana Boberskiego w Lwowie

Zarządzanie w administracji publicznej w aspekcie kontrolowania

Management in public administration in terms of controlling

Streszczenie: Niniejszy artykuł poświęcony jest zagadnieniom dotyczącym zarządzania w administracji publicznej. Zarządzanie jest ważną działalnością państwa, zapewniającą mu istnienie, rozwój i realizację własnych interesów. Zarządzanie jest zagadnieniem zajmującym istotne miejsce w administracji publicznej oraz stanowiącym ważne pole rozważań ekspertów i badaczy zajmujących się tą problematyką.

Słowa kluczowe: zarządzanie, administracja publiczna, kontrola, działalność

Abstract: This article is devoted to issues related to management in public administration. Management is an important activity of the state ensuring its existence, development and implementation of its own interests. Management is an issue that occupies an important place in public administration and constitutes an important field of consideration for experts and researchers dealing with this issue.

Keywords: management, public administration, control, activity

Wprowadzenie

Sama problematyka skomplikowanego zarządzania w administracji publicznej w Polsce krystalizuje się po wielu latach sporów i tym samym staje się subdyscypliną w dziedzinie nauk o zarządzaniu. Mimo, że nadal jest niedoceniana, to najnowsze trendy wskazują na zmiany w tym zakresie, a otoczenie zarządzania administracją nabiera coraz to większego znaczenia¹.

W literaturze można znaleźć bardzo ciekawe sformułowania, które idealnie pasują do wstępu do niniejszego opracowania. Autorzy spośród kilku wybrali cytat autorstwa A. Frączkiewicz-Wronki: „[...] zarządzanie publiczne wchodzące w skład zarządzania jest wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe, ważne dziedziny i problemy życia społecznego, przyczyniając się do wzrostu efektywności działań. Nauki o zarządzaniu, wzbogacone o zarządzanie publiczne, powinny uzyskiwać naukowe zasilanie, przede wszystkim ze strony prawa administracyjnego, polityki zagranicznej, społecznej oraz politologii”².

¹ W. Grudziwski, I. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Sustainability w biznesie, czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Poltex, Warszawa 2010.

² A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego. Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.

Niniejszy cytat ma znaczenie nie tylko w kontekście wyboru tematu, lecz także przedstawia prawdziwą istotę problemu, o którym mowa była na samym wstępie, bowiem obecny kształt administracji publicznej niemal wymaga otwierania się instytucji na nowe, innowacyjne formy działalności oraz na nowe problemy życia społecznego. Co więcej, społeczeństwo, a w szczególności lokalne społeczności, naciskają na podnoszenie efektywności działań w zakresie zarządzania administracją, od której oczekuje się nie tylko działania w ramach obowiązującej litery prawa, ale również szerszego rozumienia problemów z zakresu rozwoju społecznego³.

Kontrola w aspekcie zarządzania

Znaczenie kontroli dla dobrego funkcjonowania państwa zostało uzasadnione już przez starożytnych myślicieli, choćby Platona (427–347 p.n.e.) w „Państwie”, czy Arystotelesa (384–322 p.n.e.) w „Polityce”. Doceniane też było przez władców, np. króla perskiego Dariusza I Wielkiego (550–486 p.n.e.). Reorganizując państwo, wprowadził kontrolę jego funkcjonowania poprzez wysłanników rozsyłanych po kraju, których określano mianem „oczy i uszy królewskie”. Etymologicznie słowo „kontrola” pochodzi z dwóch głównych źródeł, a mianowicie z tradycji francuskiej i brytyjskiej. We Francji i na kontynencie europejskim pojęcie „kontrola” wywodzi się z wyrazów „contra” (przeciw) oraz „role” (rola). Pierwotnie termin ten oznaczał czynności polegające na weryfikacji i ocenie prawidłowości aktów prawnych. W miarę upływu czasu pojęcie i zakres kontroli uległy rozszerzeniu i pogłębieniu. W tradycji brytyjskiej natomiast

³ D. Skalski, D. Czarnecki, M. Tuz i in., *Zarządzanie w administracji publicznej: wybrane zagadnienia w zakresie mediacji*, [w:] Naukowa i zawodowa ścieżka Dariusza Skalskiego : wybrane zagadnienia, red. nauk. Michał Tuz, Karolina Brzoskowska, Dawid Czarnecki, Wydawnictwo Uczelniane Pomorskiej Szkoły Wyższej, Starogard Gdański 2020.

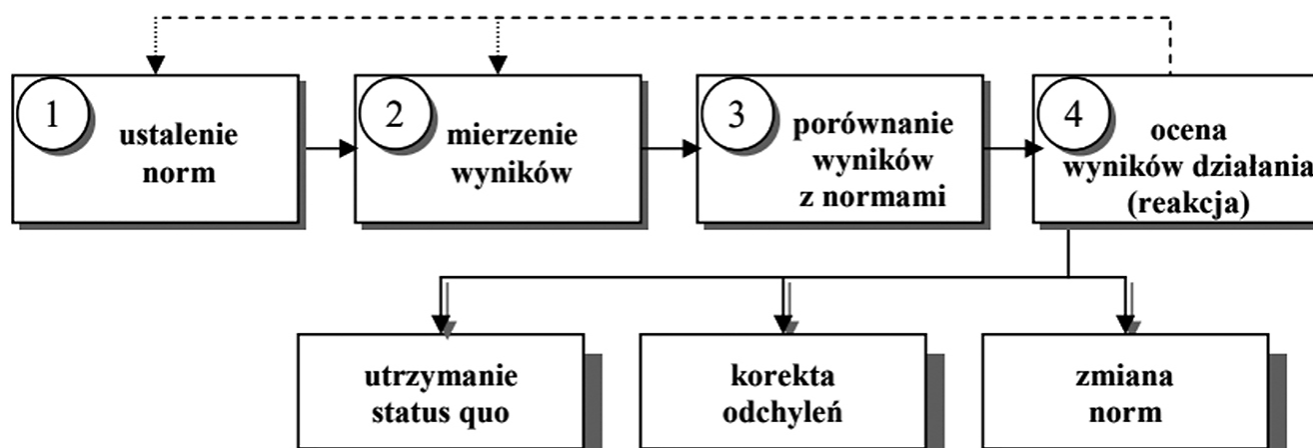
termin „kontrola” jest równoznaczny z pojęciem władzy. „Kontrolowanie” oznacza tu „sprawowanie władzy politycznej” (administrowanie)⁴. Kontrola jest niezbędnym elementem procesu kierowania każdym zorganizowanym działaniem ludzkim bez względu na dziedzinę, rozmiar i szczebel, na jakim to działanie jest realizowane. Występuje więc zarówno w zarządzaniu całą gospodarką narodową, jej poszczególnymi dziedzinami i jednostkami organizacyjnymi, a wśród nich jednostkami sektora finansów publicznych⁵. Kontrola to porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, rozpatrywanie czegoś, dochodzenie czegoś, wnikanie, nadzór nad czymś. W literaturze kontrola jest ujmowana jako jeden z elementów cyklu sprawnego, zorganizowanego działania obejmującego

1. uświadomienie sobie (i – w przypadku działania zbiorowego – przez kierownictwo członkom zespołu) rzeczywistych celów działania oraz ich wzajemnego stosunku;
2. planowanie działania, czyli dostosowanie środków i sposobów działania dostosowanych zarówno do celów, jak i do warunków, organizowanie toku działań;
3. pozyskanie i rozmieszczenie zasobów potrzebnych do wykonywania działań, a gdyby ich pozyskanie okazało się niemożliwe, działanie zmierzające do takiego przekształcenia wewnętrznych i zewnętrznych warunków działania głównego, aby główny cel mógł być osiągnięty za pomocą zasobów będących do dyspozycji;
4. realizowanie zadań: im bardziej udoskonalona struktura organizacyjna, tym bardziej powodzenie całego procesu zależy od dokładności realizacji

⁴ S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.

⁵ M. Klimas, *Podręczna encyklopedia rachunkowości*, Poltext, Warszawa 2000.

Rys. 1. Etapy procesu kontrolowania



Źródło: R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1984.

wszystkich, chociażby pozornie drobnych, szczegółów planu działania;

5. kontrolę realizacji, polegającą na porównaniu realizacji z odpowiednimi wzorcami i wyciągnięciu z tego porównania wniosków na przyszłość.

Tak rozumiana kontrola, w sensie działalności, czyli w aspekcie czynnościowym ma złożony charakter, składa się z wielu elementów. Rozumie się ją w wąskim bądź szerokim znaczeniu. W wąskim rozumieniu kontrolą nazywamy ogół czynności polegających na sprawdzeniu stanu faktycznego. W szerokim rozumieniu kontrola jest działalnością, na którą składają się następujące zasadnicze rodzaje czynności: ustalanie stanu obowiązującego, ustalanie stanu rzeczywistego, porównanie z obowiązującymi standardami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności, wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniem i wyznaczeniem⁶. [rys. 1, 2]

Tak więc jeśli kontrola jest procesem porównywania rzeczywistych rezultatów z tym, co zostało zaplanowane, oraz oceną powstałych odchyłeń, to za pomocą

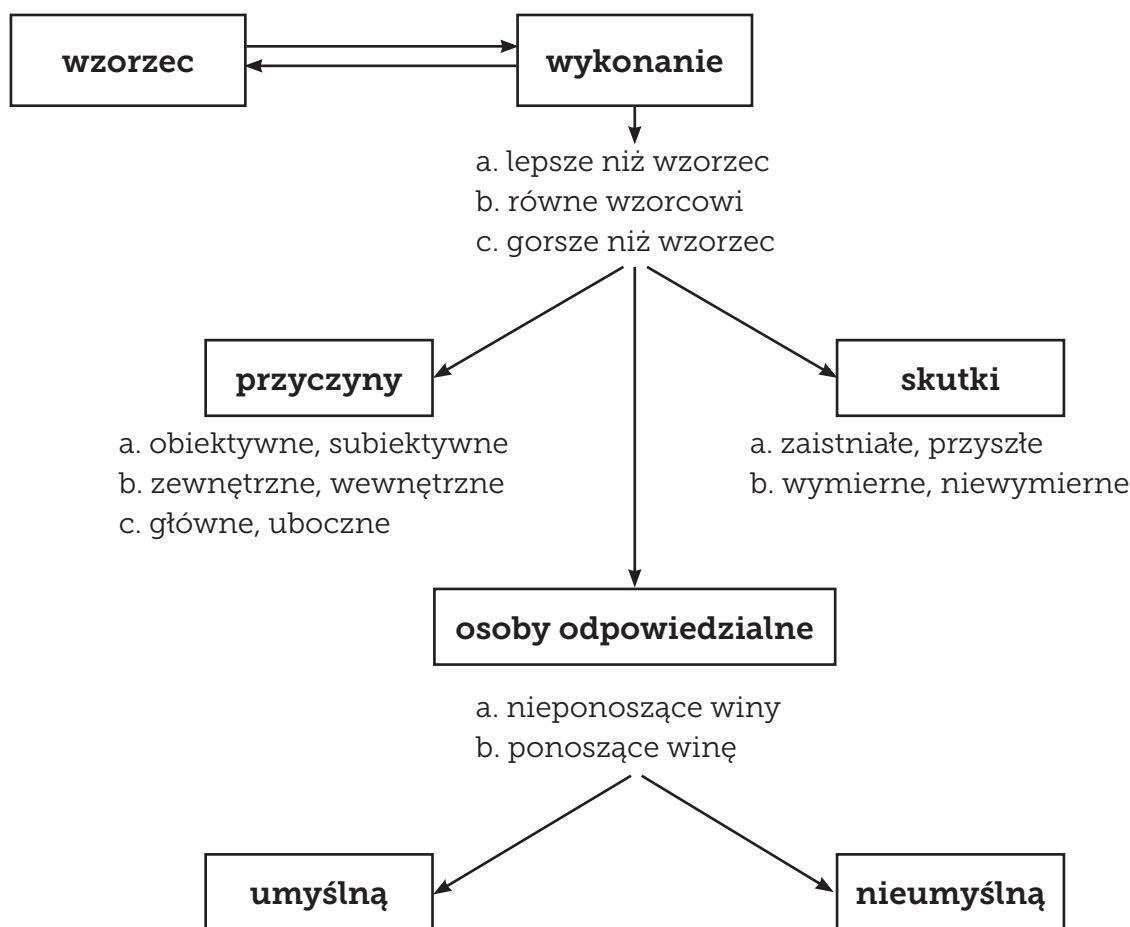
⁶ L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola Finansowa*, Warszawa 1971.

kontroli można określić postęp w realizacji celów i zadań organizacji, odpowiednio wcześniej podjąć działania korygujące, porównać wyniki działalności menedżerów, utrzymać dyscyplinę ekonomiczną w organizacji. Zatem kontrola to regulacja działań prowadzona w taki sposób, by ułatwić osiągnięcie przyjętych celów⁷. W sektorze publicznym celem kontroli jest badanie zgodności postępowania z obowiązującymi aktami prawa, a także badanie efektywności i ocena faktycznych realizacji procesów zachodzących w jednostkach sektora publicznego. Tak określony cel wskazuje na poprawność działania i efektywność opisaną przez osiągane korzyści w stosunku do poniesionych nakładów. Zadaniem kontroli w tym obszarze jest wykrywanie zjawisk negatywnych w działalności, przede wszystkim jednostek sektora publicznego, ustalenie ich przyczyn, rozmiarów i skutków, wskazanie osób odpowiedzialnych za wystąpienie odchyłeń.

Ważnym zadaniem jest również określenie możliwości, trybów i sposobów usunięcia negatywnych zjawisk oraz stworzenie procedur zapobiegających ich powstawaniu w przyszłości. Są to zatem zadania polegające na

⁷ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1984.

Rys. 2. Proces badania kontrolnego



Źródło: K. Winiarska, A.J. Wołoszyn, *Kontrola Finansowa*, Warszawa 1971.

wykrywaniu faktów oraz na analizie i zapobieganiu ich powstawania. Dużą rolę weryfikacyjną spełnia kontrola przeprowadzana przez wyspecjalizowany organ pochodzący spoza struktury organizacyjnej kontrolowanego ogniwa administracji. Może być ona wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli bądź przez właściwego ministra, wojewodę lub wyspecjalizowane urzędy kontroli skarbowej. Uzupełniającą rolę odgrywa kontrola prowadzona przez organy ochrony prawa, zwłaszcza przez aparat prokuratury i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Publiczne zjawiska finansowe objęte są różnymi, licznymi rodzajami kontroli. Ich mnogość wynika zarówno ze zróżnicowania i braku jednolitości poglądów teoretycznych co do klasyfikowania kontroli⁸, jak też z różnorodności rodzajów kontroli stosowanych w praktyce gospodarczej. [rys. 3]

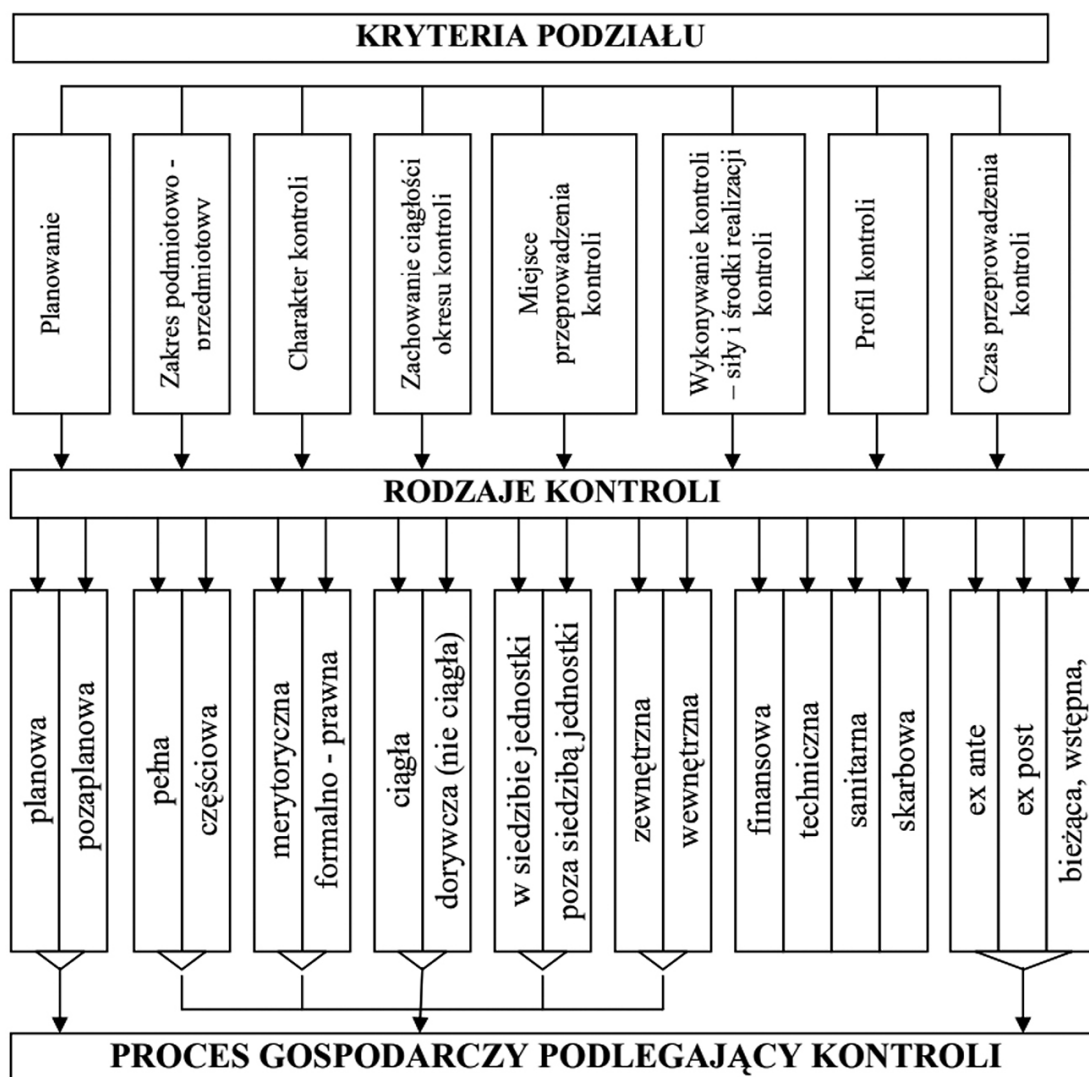
⁸ Kurowski, H. Sochacka -Krysiak, *Kontrola finansowa, organizacja i kierowanie*, PWE, Warszawa 1990.

To kontrola stanowiąca pewien przemyślany i zorganizowany system działania. Jest ona integralnie związana z zarządzaniem jednostki i stanowi ważną funkcję kierowania podmiotem gospodarczym. Kontrolę wewnętrzną przeprowadza się siłami i środkami danego podmiotu. [rys. 4]

W modelu gospodarki rynkowej, przy naturalnej tendencji ograniczania kontroli zewnętrznej, kontrola wewnętrzna, szczególnie w sektorze publicznym nabiera ważnego znaczenia. Wynika to przede wszystkim z tego, że:

1. kontrolą wewnętrzną – stanowiącą element składowy organizacji i zarządzania daną jednostką – może być objęty całokształt jej działalności, a więc związane z tą działalnością wszystkie problemy ekonomiczne, techniczne, finansowo-księgowo, prawno-organizacyjne itp.;

Rys. 3. Rodzaje kontroli według przyjętych kryteriów podziału



Źródło: M. Wasylko, *Kontrola finansowa jako system optymalizacji procesów gospodarczych*, Łódź 2001.

2. kontrola ta – w przeciwieństwie do kontroli zewnętrznej – może być sprawowana na bieżąco, w trakcie przebiegu procesów składających się na działalność danej jednostki;

3. znaczenie kontroli wewnętrznej rośnie wraz ze zwiększaniem się zakresu odpowiedzialności kierownictwa i pracowników jednostki za wyniki jej działalności⁹.

Do zbudowania prawidłowego systemu kontroli wewnętrznej oraz jej właściwego funkcjonowania niezbędne jest – oprócz konieczności uwzględnienia wymagań związanych z tworzeniem prawidłowo funkcjonującego i skutecznego systemu kontroli – w szczególności:

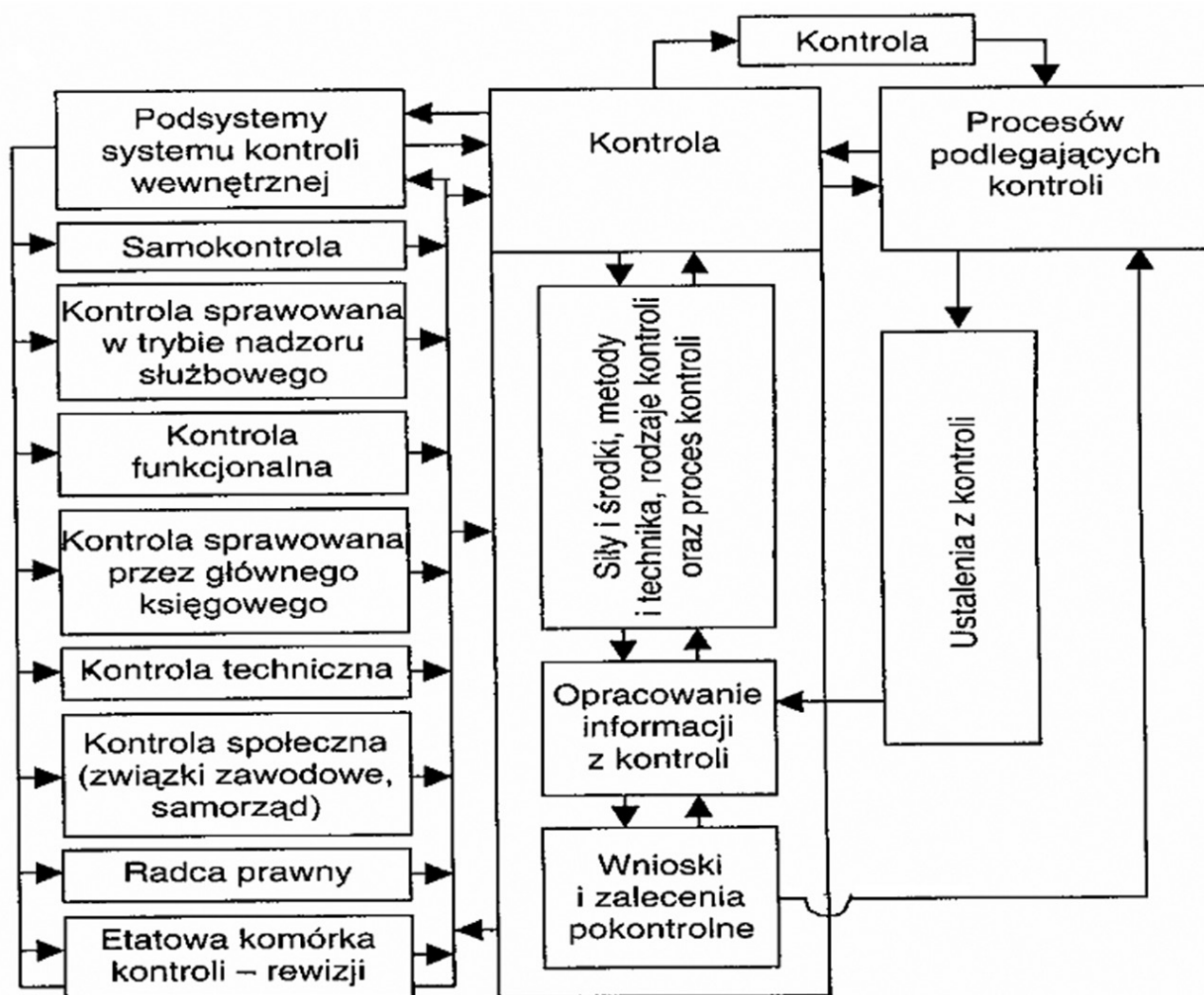
1. ustalenie zakresu i rodzaju decyzji, do których podejmowania są upoważnione poszczególne orga-

ny jednostki sektora publicznego i poszczególni pracownicy, ustalenie zakresu odpowiedzialności za podjęte decyzje, jak również zakresu kontroli realizacji określonych decyzji oraz podmiotu, który ma przeprowadzić tę kontrolę;

2. wprowadzenie prawidłowego systemu dokumentacji i ewidencji oraz ustalenie osób uprawnionych do podpisywania tych dokumentów;
3. powierzenie pieczy nad poszczególnymi składnikami majątku ściśle określonym pracownikom, określenie uprawnień i obowiązków tych pracowników oraz stworzenie warunków faktycznie umożliwiających im dozór nad powierzonym mieniem;
4. niedopuszczenie do tego, aby pracownikowi wydanemu dyspozycje w zakresie gospodarowania składnikami majątku były powierzone równocześnie czynności polegające na wykonywaniu tych dyspozycji;

⁹ M. Klimas, *Podręczna encyklopedia rachunkowości*, Poltext, Warszawa 2000.

Rys. 4. Koncepcja systemu kontroli wewnętrznej



Źródło: M. Wasylko, *Kontrola finansowa jako system optymalizacji procesów gospodarczych*, Łódź 2001.

5. sprawdzanie stanu składników majątku przez dokonywanie w obowiązującym trybie ich spisów z natury – inwentaryzacja.

Takie rozumienie kontroli działającej wewnątrz jednostki powinno stanowić swego rodzaju system ostrzegania i bezzwłocznie sygnalizować stwierdzone zagrożenia, naruszenia i zaniedbania zasad nadzoru i kontroli, niegospodarności, ewentualnie straty i nadużycia. Ponadto kontrola wewnętrzna powinna działać profilaktycznie, czyli zapobiegać niekorzystnym zjawiskom. Kontrola wewnętrzna to system organizacji, włączając w to postawy kierownictwa, metody, procedury oraz inne środki, które mają dawać racjonalną pewność, że cele są osiągnięte. Kontrola jest nieodłącznie związana z zarządzaniem daną jednostką. Proces wdrażania systemów kontroli finansowej wymaga znacznego wysiłku ze strony polskiej administracji. Z punktu widzenia skuteczności administracji istotne jest, aby istniał wyraźny podział na kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną. Wymogi te dotyczą m.in. opracowania i wdrożenia właściwych systemów zarządzania finansowego i kontroli; celowości wprowadzenia do administracji publicznej audytu wewnętrznego jako narzędzia oceny i doradztwa dla gremiów kierowniczych; metodologii wytyczania ścieżek audytu; konieczności przyswojenia międzynarodowych standardów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. Zobowiązanie to zostało wykonane przez stronę polską w wyniku uchwalenia nowelizacji ustawy o finansach publicznych, na mocy której od 1 stycznia 2002 r. rozpoczęto wdrażanie publicznej wewnętrznej kontroli finansowej. Tym samym kontrolę w sektorze publicznym łączy się z zasadą zawartą w ustawie o finansach publicznych dotyczącą sposobu wykonania działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji podjętych celów i zadań, które powinny być wykonane w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Oznacza to racjonalne działanie, czyli charakteryzujące się łądem i sprawnością. Projektodawca uzasadniając potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań koniecznością dostosowania do rozwiązań unijnych, a ich brak możliwością złamania zobowiązań negocjacyjnych, wyszedł z założenia, że lekiem na nieskuteczne wykonywanie zadań przez istniejące organy administracji i kontroli jest powołanie nowego podmiotu kontrolnego i rozbudowanej struktury kontrolnej oraz wprowadzenie do naszego języka prawnego nowych międzynarodowych terminów „audyt” oraz „kontrola zarządcza”.

Zgodnie z ówczesną ustawą o finansach publicznych kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem i obejmuje

1. przeprowadzenie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków;
2. badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, w zakresie dotyczącym procesów

pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych;

3. prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur dotyczących procesów.

Na podstawie zapisów ustawowych można jednak stwierdzić, że:

1. Kontrola finansowa ma nie tylko charakter kontroli wewnętrznej, lecz także kontroli finansowej; ta zaś, według dotychczasowych osiągnięć teorii i stosowanej praktyki w tym względzie, należy do licznych podmiotów, w tym do: Sejmu, NIK, regionalnych izb obrachunkowych, organów kontroli skarbowej, organów podatkowych i celnych¹⁰.
2. Pojęcie kontroli finansowej służy raczej odróżnieniu jej od pojęcia audytu wewnętrznego, zawartego w dalszych regulacjach ustawy. W literaturze przedmiotu pojęcie kontroli finansowej ujmuje się nieco inaczej. Dlatego zapis ten należałoby traktować raczej jako przepis określający przedmiot kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych niż jako pojęcie tej kontroli. Zwraca uwagę także i to, iż w porównaniu do przedmiotu kontroli, o której mowa w ustawie, wymienia się nieco inne obiekty kontroli (np. zaciąganie zobowiązań finansowych, udzielanie zamówień publicznych), natomiast nie wymienia się już czynności związanych z gospodarowaniem mieniem.
3. Zakres przedmiotowy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych rozciąga się także na procesy związane z gospodarowaniem mieniem, przez co należy rozumieć nie tylko rozporządzanie mieniem pod względem finansowym, lecz także całokształt uprawnień i obowiązków danej jednostki sektora finansów publicznych, w stosunku do znajdujących się w jej władaniu składników majątkowych.
4. Procedury, o których jest mowa w ustawie, nawiązują do standardów kontroli finansowej.

Można zatem stwierdzić, że w omawianym okresie wdrażanie przepisów z zakresu kontroli finansowej było elementem procesu przeorientowania kontroli wewnętrznej, ujmowanej tradycyjnie, w kierunku wyznaczonym przez międzynarodowe standardy. Obowiązkiem wprowadzenia kontroli finansowej zostały objęte wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Zdecentralizowanie systemu kontroli finansowej stwarzało możliwość poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi na poziomie jednostek, w szczególności w zakresie zwiększenia skuteczności realizacji zadań finansowych ze środków publicznych. Współcześnie dotychczas funkcjonujące w prawie i praktyce wykonywania zadań w sektorze publicznym pojęcie kontroli finansowej, oparte o normy zawarte

¹⁰ Kurowski, H. Sochacka-Krysiak *Kontrola finansowa, organizacja i kierowanie*, PWE, Warszawa 1990.

w ustawie z 2005 r. o finansach publicznych, ze względu na potrzebę zwiększenia zakresu i skuteczności kontroli wewnętrznej w jednostkach sektora finansów publicznych zastąpione zostało szerszym znaczeniowo określeniem „kontrola zarządcza”, wprowadzonym zapisami ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Tym samym miejsce dotychczasowej kontroli finansowej zajęła kontrola zarządcza. Ma ona charakter kontroli wewnętrznej, chociaż należy nie tylko do kierownika jednostki sektora finansów publicznych, lecz także do ministra kierującego danym działem administracji rządowej oraz do wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Według ustawy, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ponadto ustawa określa, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie jej

- zgodności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Z kontrolą zarządczą łączy się też samokontrola. Samokontrola to kontrola nad sobą, obserwowanie, kontrolowanie własnej pracy, postępowania. Polega ona na kontrolowaniu samego siebie, swojego stanowiska pracy, powierzonego majątku, prowadzonej dokumentacji i ewidencji, wykonywanych obowiązków oraz ogólnego ładu. Dotyczy to wszystkich pracowników bez względu na zajmowane stanowisko pracy. Każdy przecież spełnia określone funkcje i wykonuje obowiązki w podmiocie gospodarczym, powinien więc robić to dobrze. Samokontrola to proces świadomie inicjowany przez jednostkę, dzięki któremu osiąga ona zgodność między własnym działaniem a odpowiednim wzorcem. Samokontrola jest podstawowym ogniwem systemu kontroli wewnętrznej. Chroni ona interesy pracownika, właściciela i pracodawcy, jeśli istnieje zbieżność interesów tychże osób. Samokontrola to podstawowy podsystem kontroli wewnętrznej, który poprzez właściwe dla danego podmiotu rozwiązania systemowe zapewnia sprawdzanie na bieżąco indywidualnej działalności na danym stanowisku pracy, przez co zapewnia racjonalny przebieg procesów gospodarczych oraz skutecznie oddziałuje na funkcjonowanie otoczenia sprzężonego z funkcjami realizowanymi przez kontrolerów. Istotą samokontroli jest także takie powiązanie organizacyjne czynności wykonawczych z kontrolą, które zmuszałoby pracowników do bezwzględnego przestrzegania zasad kontroli wewnętrznej. Trzeba podkreślić, że samokon-

trola, wbrew sugestii etymologicznej, nie oznacza tylko kontroli samego siebie. Jako podsystem systemu kontroli wewnętrznej, samokontrola funkcjonuje w obszarze gospodarki w określonych warunkach i tak jak każdy inny rodzaj kontroli odnosi się do całego systemu działalności gospodarczo-finansowej danego podmiotu. Samokontrola stanowi jedną z powinności pracowniczostużbowych, chroni przed nieprawidłowościami, a jej zaniedbanie jest zagrożone odpowiedzialnością służbową (za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) lub nawet karną. Przejawem kontroli zarządczej jest kontrola operacyjna, sprawowana z upoważnienia kierownika jednostki sektora finansów publicznych przez głównego księgowego tej jednostki. Jednym z warunków efektywnej kontroli zarządczej jest racjonalne operowanie uprawnieniami przekazywanymi podległym pracownikom. Kierownik jednostki powinien wyczerpująco określić zadania i tryb pracy podległych mu komórek organizacyjnych, a także zakres obowiązków poszczególnych pracowników, w sposób zapewniający przejrzystość funkcjonowania i indywidualizację odpowiedzialności za powierzone czynności. Odpowiedzialność podwładnego, także dyscyplinarna, za powierzone czynności (do samodzielnego wykonania) działa prewencyjnie, ponadto z korzyścią dla samego kierownika, w mniejszym stopniu narażonego na odpowiedzialność za dopuszczenie do uchybień.

Podsumowując, system kontroli zarządczej obejmuje pięć obszarów:

1. środowisko wewnętrzne, które dotyczy systemu zarządzania jednostką i jej zorganizowania jako całości, a obejmuje takie elementy jak: uczciwość i inne wartości etyczne, kompetencje zawodowe (poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenie) kierownictwa i pracowników, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych, identyfikację tzw. zadań wrażliwych (czyli takich, przy których wydawana decyzja jest związana z dużym stopniem uznaniowości urzędnika);
2. zarządzanie ryzykiem służące zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki poprzez określanie celów i monitorowanie realizacji zadań, identyfikację ryzyka, analizę ryzyka, reakcję na ryzyko i działania zaradcze; oznacza zatem koncentrację na identyfikacji i pomiarze szans oraz zagrożeń dotyczących definiowanych na potrzeby dokumentów strategicznych, budżetu zadaniowego, jednostkowych planów działalności mierzalnych celów;
3. mechanizmy kontroli stanowiące odpowiedź na konkretne ryzyko, które jednostka zamierza ograniczyć poprzez dokumentowanie systemu tej kontroli, dokumentowanie, rejestrowanie i zatwierdzanie operacji gospodarczych, podział kluczowych obowiązków, weryfikowanie operacji gospodarczych przed i po realizacji oraz przez inwentaryzację, nadzór w ramach hierarchii służbowej, reje-

strowanie odstępstw od procedur, instrukcji lub wytycznych, utrzymanie ciągłości działalności, selektywny i kontrolowany dostęp osób do zasobów finansowych, materialnych i informacyjnych, a także poprzez mechanizmy kontroli systemów informatycznych, takie jak kontrola dostępu do zasobów informatycznych i oprogramowania systemowego, kontrola tworzenia i zmian aplikacji oraz kontrola dostępu do poszczególnych aplikacji, podział obowiązków umożliwiający wykrywanie i korygowanie błędów, zapewnienie ciągłości działania systemu informatycznego;

4. informacja i komunikacja dotycząca zapewnienia pracownikom jednostki dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, a także zapewnienia efektywnego – gwarantującego przepływ informacji i właściwe ich zrozumienie przez odbiorców – systemu komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej;
5. monitorowanie i ocenę systemu kontroli z punktu widzenia bieżącej oceny skuteczności systemu kontroli i jego poszczególnych elementów, rozwiązywania pojawiających się problemów przez wszystkich pracowników zgodnie z ich kompetencjami, w tym również poprzez samoocenę i audyt wewnętrzny¹¹.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych powinny wykorzystać te standardy do tworzenia oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej. Warto jednak pamiętać, iż przy wdrażaniu wytyczonego w standardach modelu kontroli zarządczej należy uwzględnić specyficzne zadania jednostki oraz warunki, w których jednostka działa. Regulacje dotyczące obligatoryjnej dla jednostek sektora finansów publicznych kontroli zarządczej nabrały mocy ustawowej i zostały zawarte w ustawie o finansach publicznych. Pod względem przedmiotowym kontrola zarządcza wykracza daleko poza ramy stosowanej

¹¹ Kurowski, H. Sochacka -Krysiak, *Kontrola finansowa, organizacja i kierowanie*, PWE, Warszawa 1990.

do niedawna kontroli finansowej, nadal jednak kwestie finansowe stanowią podstawowy przedmiot i cel tej kontroli, uzasadniając umiejscowienia tych regulacji w ustawie o finansach publicznych. Nowe unormowania zmierzają do naprawy finansów publicznych, zwłaszcza w zakresie efektywności wydatkowania środków publicznych i sprawnej kontroli, także w zakresie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Wynikają one również z potrzeby doskonalenia systemu kontroli zarządczej w strukturach sektora publicznego i konieczności dostosowywania do regulacji europejskich i międzynarodowych. Globalizacja sfery gospodarki oraz zarządzania w sferze publicznej jest bowiem trendem współczesnym, ale i koniecznością rozwijającej się globalnej gospodarki rynkowej.

Bibliografia

- Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego. Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1984.
- Grudziewski W., Hejduk I., Sankowska A., Wańtucho-wicz M., *Sustainability w biznesie, czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Poltex, Warszawa 2010.
- Kałużny S., *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Klimas M., *Podręczna encyklopedia rachunkowości*, Poltext, Warszawa 2000.
- Kurowski, Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa, organizacja i kierowanie*, PWE, Warszawa 1990.
- Kurowski L., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola Finansowa*, Warszawa 1971.
- Skalski D., Czarnecki D., Tuz M., Dębski S., Zwara R., Skalska E., *Zarządzanie w administracji publicznej: wybrane zagadnienia w zakresie mediacji*, [w:] *Naukowa i zawodowa stęgna Dariusza Skalskiego: wybrane zagadnienia*, red. nauk. M. Tuz, K. Brzoskowska, D. Czarnecki, Wydawnictwo Uczelniane Pomorskiej Szkoły Wyższej, Starogard Gdański 2020.

Andrzej Olgierd Józefowicz ORCID: 0009-0005-6351-8733

Akademia Marynarki Wojennej, Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich

Dysfunkcje i wyzwania na podłożu teoretycznym i praktycznym bezpieczeństwa

Dysfunctions and challenges in theoretical and practical fields of security

Streszczenie: W pracy przedstawione zostały wybrane dysfunkcje i wyzwania powiązane z aspektami praktycznymi i teoretycznymi bezpieczeństwa. Możliwe drogi tworzenia systemów bezpieczeństwa pozbawionych wad na etapie planowania związanych z bazowaniem na niepoprawnie sformułowanej teorii dążą do korekty panujących zasad w niedoprecyzowanym zakresie.

Postęp technologiczny stanowiący wyzwanie dla bezpieczeństwa nie pozwala na nazwanie tej dziedziny statyczną, a także wymusza stosowanie cyklu Deminga. Narzędzia pozwalające na uzyskanie większego stopnia obiektywizmu w postaci m.in. sztucznej inteligencji nie nadają się do zautomatyzowania podejmowania decyzji, a jedynie do wsparcia decydentów.

Dwojaki charakter inwazji na Ukrainę w zakresie, którego dotyczy treść pracy, ukazuje stan bezpieczeństwa jako niepozbawionego dysfunkcji. Inną dysfunkcją obrazuje przykład szczelinowania hydraulicznego i jego wpływu na jakość życia ludzi.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, wyzwania, dysfunkcje, inwazja Rosji na Ukrainę, systemy bezpieczeństwa, zrównoważony rozwój, szczelinowanie hydrauliczne

Abstract: This paper presents examples of dysfunctions and challenges related to practical and theoretical aspects of security. The influence of incorrectly formulated security theory as a potential security system threat is massive and highlights the necessity of respecting the most basic definition-forming rules upon which this theory is based.

The safety-challenging technological progress does not allow to name this field 'static' and forces the use of the Deming's cycle. Objectivism-supporting tools, e.g. artificial intelligence, are unsuitable for decision-making automatisations but can only be used to support the decision-makers.

The dual nature of the invasion of Ukraine (in this paper's scope of concern) depicts the security as not non-dysfunctional. Hydraulic fracking and its influence on the quality of life of human beings is another instance of dysfunction.

Keywords: security, challenges, dysfunctions, Russian invasion of Ukraine, security systems, sustainable development, hydraulic fracking

Wstęp

Kwestie teoretyczne dyscypliny nauki o bezpieczeństwie rozważane przez osoby związane ze środowiskami naukowymi stanowią istotny punkt odniesienia w przypadku tworzenia systemów, które owe bezpieczeństwo i jego stan mają osiągnąć, utrzymać i umocowywać, czyniąc je mniej dynamicznym procesem.

Dysfunkcje, zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa, często wynikające z podstawowych, powszechnie przyjętych założeń tej dyscypliny, powinny być ujawniane na etapie planowania, aby nie stanowiły przeszkody dla efektywności systemu bezpieczeństwa. Dodatkowo daje to szansę przyjęcia odpowiedniej konstrukcji systemu, która wyeliminuje nieprawidłowe funkcjonowanie.

Wypracowane na przestrzeni lat przez najznamienitszych naukowców teoretyków bezpieczeństwa zasady poruszania się po tej dyscyplinie podlegają naturalnym lub wymuszonym modyfikacjom. Bez wątpliwości niektóre z tych zmian dają nowe narzędzia do spełnienia potrzeb danego podmiotu bezpieczeństwa. Pozostałe zmiany takiego wpływu nie mają lub jest on negatywny; przejawia się to w paraliżowaniu systemu bezpieczeństwa z uwagi na niezgodności, ograniczeniu efektywności systemu w związku z nadmiernym skomplikowaniem szczebli decyzyjnych oraz podwojonymi zakresami działania poszczególnych podsystemów, czyniąc je w pewnym stopniu dysfunkcyjnymi.

Wyzwania rodzące się na podłożu zarówno teorii bezpieczeństwa, jak i praktyk jej stosowania, wymagają nieustannej uwagi, by sprostanie im wiązało się z pozytywnymi korzyściami zamiast materializacją zagrożeń.

Definicje jako fundamenty bezpieczeństwa

Teoria bezpieczeństwa opiera się na dorobku naukowym i kulturowym ludzkości, jest nauką urzeczywistniająca się, czyli mającą realne przełożenie na życie ludzkie, zarówno to określane mianem jednostkowego, jak i społecznego. Chcąc stworzyć systemy bezpieczeństwa, należy zasięgnąć do podstaw ich konstruowania, które potrafią być uzależnione od subiektywnego spostrzeżenia autora teorii. Postrzeganie elementów dyscypliny nauk bezpieczeństwa należy w sposób zoptymalizowany uściślać bez uszczerbku na treści poszczególnych zagadnień. Tworzenie zbyt skomplikowanych teorii, a także rozwiązłe rozumienie treści może przynieść odwrotny skutek od zamierzonego – może utrudnić postrzeganie bezpieczeństwa i stosowanie schematów bez ich dogłębnego zrozumienia. Konsekwencją tego skutku są potencjalne ułomności systemu. Remedium na ten, po krótko zarysowany, problem jest skupienie się na poprawnym i zwięzłym definiowaniu samego bezpieczeństwa¹, jak i jego poszczególnych elementów w taki sposób, by bezpieczeństwem nie było wszystko, co nas otacza – przynajmniej niech tak nie będzie postrzegane w systemach bezpieczeństwa, które wówczas mogłyby stać się niewydolne. Stanowi to wyzwanie dla teoretyków nauk o bezpieczeństwie. Należy również zwrócić uwagę na niezwykle ważny wymóg, jakim jest zdefiniowanie danego elementu w takim stopniu unikalności, który pozwoli na uniknięcie pomyłek kwalifikowania innych treści pod tę samą definicję². Ważnym jest również wpisanie definicji poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa w kanony prawa krajowego, by każdy obywatel mógł się do niego

w sposób indywidualny odnieść. Ułatwiłoby to interpretację zachodzących zjawisk i procesów oraz umożliwiłoby ich pełne zakwalifikowanie do danego rodzaju bezpieczeństwa. Pozytywnym efektem ubocznym po prawnym umocowaniu definicji jest uświadomienie społeczeństwa.

Akceleracja techniczna determinantem organizacji środowiska bezpieczeństwa

Postęp techniczny wymusił zmianę koncepcji rozumienia bezpieczeństwa. Niegdyś postrzegane jedynie w aspektach militarnych i politycznych, współcześnie sięga do każdej sfery życia człowieka. Dysfunkcją niektórych systemów bezpieczeństwa może być archaiczne podejście wyłącznie na płaszczyźnie wojskowości czy też swobody dokonywania wyborów politycznych w środowisku wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Każdy wynalazek lub odkrycie niesie ze sobą ryzyko, czyli może stanowić zarówno szansę, jak i zagrożenie dla człowieka, a więc też dla bezpieczeństwa, które jest jego jedną z podstawowych potrzeb³. Ciągłe zmiany i usprawnienia teorii dotyczących bezpieczeństwa są konieczne, by jego postrzeganie nie stało się statyczne, ponieważ stoi to w sprzeczności z dynamicznym charakterem tego procesu. Wydzielanie nowych rodzajów bezpieczeństwa takich jak bezpieczeństwo surowcowe, cyberbezpieczeństwo stanowi szansę na „okietznanie” nowych dziedzin techniki w kontekście ich zagrożeń dla bytu i rozwoju. W przyszłości, w miarę rozwoju cywilizacyjnego, powstaną nowe rodzaje bezpieczeństwa, a niektóre prawdopodobnie odejdą w niepamięć z powodu spadku ich istoty na życie człowieka. Przykładem niech będzie lista kryterium przedmiotowego bezpieczeństwa profesora Buzana⁴, która nie jest zbiorem zamkniętym, a jedynie określającym ramy postrzegania bezpieczeństwa z uwagi na jego przedmiot. Kreowanie dalszych elementów tego zbioru podlega czynnikowi ludzkiemu związanemu z postrzeganiem bezpieczeństwa według teorii profesora Freia⁵. W przypadku stanu nieujawnionego zagrożenia nazwanego „stanem fałszywego bezpieczeństwa” dany obszar lub element może zostać pominięty przy klasyfikowaniu nowych rodzajów bezpieczeństwa, co może zostać wykorzystane przez podmioty nieprzychylne i stać się potencjalnym celem ataku lub destabilizacji sytuacji w danej składowej bezpieczeństwa w ogóle.

³ J. Szymczyk, *Na czym polega hierarchia potrzeb Masłowa?*, <https://poradnikpracownika.pl/-na-czym-polega-hierarchia-potrzeb-maslowa> [dostęp: 29.08.2023].

⁴ Profesor Barry Buzan wyróżnia następujące kryteria przedmiotowe bezpieczeństwa: militarne, polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, społeczne i kulturowe. Przy jednoczesnym pozostawieniu tej listy otwartej, która pozwala na przyjęcie innych kryteriów, równie ważnych z punktu widzenia społeczeństwa informacyjnego jak bezpieczeństwo informacyjne.

⁵ D. Frei, *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik*, wyd. Kohlhammer, Stuttgart 1977, s. 17 [za:] *Bezpieczeństwo Europy. Bezpieczeństwo Polski*, t. 1, red. nauk E. Maj, K. Mazurek, W. Sokół, A. Szwed-Walczak, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.

¹ W. Kitler, *Zakres bezpieczeństwa państwa (narodowego)* [w:] *Identyfikacja, klasyfikacja, podział i uzasadnienie pojęcia, istoty, składników i zakresu bezpieczeństwa państwa (narodowego)*, red. nauk. J. Gryz i W. Kitler, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 24, https://www.researchgate.net/profile/Waldemar-Kitler/publication/330015732_Zakres_bezpieczenstwa_panstwa_narodowego/links/5d2cc2faa6fdcc2462e2f599/Zakres-bezpieczenstwa-panstwa-narodowego.pdf [dostęp:30.08.2023].

² *Ibidem*, s. 30.

Rola subiektywnego postrzegania zagrożeń a współczesne narzędzia wspomagające podejmowanie decyzji

Na podstawie poprzedniego wyzwania, jakim jest konieczność przystosowania się do warunków panującej sytuacji środowiska bezpieczeństwa, można wyłonić kolejne próby, z którymi muszą się zmierzyć osoby zajmujące się bezpieczeństwem. Trudność w postrzeganiu ryzyka i wiążących się z nim szans i zagrożeń oraz prognozowania skutków i ich konsekwencji może stanowić subiektywność człowieka badającego zagadnienie. Osiągnięcie pełnego obiektywizmu jest niemożliwe do czasu, gdy w procesie decyzyjnym udział bierze człowiek – wynika to z jego naturalnej cechy pozyskiwania doświadczeń i wypracowywania, nawet w sposób nieświadomy, poglądów na poszczególne zagadnienia. Wylimitowanie najbardziej destrukcyjnych stron subiektywizmu realizowane może być poprzez tworzenie kolegialnych organów – podmiotów decyzyjnych. Niestety jest to tzw. miecz obosieczny; może powodować wydłużanie czasu oczekiwania na decyzje organu, który musi je podjąć wspólnie, najczęściej z poprzedzającymi głosowanie debatami. Niegdyś szansą dla osiągnięcia obiektywności uważano wdrożenie algorytmów predykcji i sztucznej inteligencji. Niestety, jak pokazuje przykład Stanów Zjednoczonych i zastosowanie PA⁶ w wymiarze sprawiedliwości w kwestiach związanych z możliwością zwolnienia osoby podejrzanej za kaucją, również tutaj jest ciężko o osąd bez uprzedzeń. Algorytmy znacznie częściej odradzały udzielenia możliwości zwolnienia za kaucją osoby czarnoskórej, z uwagi na większy wskaźnik ryzyka ponownego popełnienia przestępstwa. Profesor Farid dokonując inżynierii wstecznej, zbadał wyżej wspomniane algorytmy i ich działanie. Głównym czynnikiem zabierającym PA i AI⁷ na obecnym poziomie rozwoju możliwość podjęcia decyzji w sposób neutralny i bez uprzedzeń są zasoby informacyjne, do których powyższe systemy mają dostęp. Owe informacje i bazy danych tworzone przez ludzi nie mogą być w pełni obiektywne⁸. Systemy bezpieczeństwa, w chwili obecnej, mogą posługiwać się jedynie wsparciem wyżej wspomnianych narzędzi podejmowania decyzji, m.in. o tym, jakie obszary życia należy zabezpieczyć, a w których można ograniczyć siły i środki ochronne.

Podejście holistyczne jako wyzwanie dla dyscypliny bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo jest jednym z obszarów badawczych, do którego podejść należy w sposób holistyczny, z uwagi na mnogość uwarunkowań i zależności poszczególnych jego elementów. Stanowi to wyzwanie

dla zespołów badawczych i decyzyjnych, które muszą się składać ze specjalistów różnych obszarów, dziedzin i dyscyplin naukowych szerokiego spektrum od przykładowej ekonomii, poprzez ekologię aż po ideologię. Nie można mówić o pełnym bezpieczeństwie, jeśli któraś z części składowych uznana za konieczną do zabezpieczenia została poświęcona na rzecz innej, uznanej za ważniejszą. Zjawisko naczyń połączonych oddaje sens skomplikowania dyscypliny bezpieczeństwa. Jeżeli któreś z „naczyni” pęknie w wyniku zmateriałizowania się zagrożenia i nieodpowiedniego zarządzania, wówczas „ciecz” o nazwie „bezpieczeństwo” się rozleje, nie utrzymując kształtu uprzednio nadawanego przez naczynie. Jedno zagrożenie może spowodować wystąpienie skutków i konsekwencji wielopłaszczyznowych, dlatego oddzielne traktowanie każdego rodzaju bezpieczeństwa z uwagi na przedmiot chroniony jest pozbawione sensu.

Wyzwanie wobec nowych domen bezpieczeństwa i konieczność iteracyjności działań

Gdy wyodrębniony zostanie nowy rodzaj bezpieczeństwa, należy w krótkim czasie nadrobić zaległości natury teoretycznej i praktycznej w zakresie jego zapewniania. Kadry odpowiedzialne za nową część bezpieczeństwa powinny stać się eksperckie w takim stopniu, w jakim jest to zarówno konieczne, jak i możliwe. Wypracowanie dobrych praktyk ochrony wartości, której rangę podniesiono, a także włączenie podsystemu w całość i jego całkowite sprzężenie z mechanizmami państwowymi jest jednym z poważniejszych wyzwań, które wyzwala⁹ jest, ilekroć powstaje nowa domena bezpieczeństwa. Po tym kroku należy dokonać rozwoju szkolnictwa w tym zakresie, by ludzie na kluczowych stanowiskach stali się zastępowalni, a nowe umysły były w stanie kreować bardziej rozwinięte zagadnienia, tworzące całe podsystemy, i usprawniały je w myśl założeń cyklu Deminga¹⁰.

Kwestię iteracyjności w zakresie ciągłego poprawiania jakości systemu należy stosować nie tylko w przypadku nowych tworów, ale też i pozostałych sektorów bezpieczeństwa, do istnienia których zdążyliśmy się już przyzwyczaić. Stanowi to kolejne wyzwanie dla dyscypliny bezpieczeństwa, ponieważ skupia się na tworzeniu planu, jego wykonaniu, poddaniu badaniom i zastosowaniu wyników badań domen, w których przełom jest najbardziej niespodziewany z uwagi na długi „staż” danego sektora. Ciągłe ulepszanie to klucz do osiągnięcia przewagi w konkurencyjnym środowisku politycznej gry międzynarodowej, a także nad siłami natury zagrażającymi bytności i rozwojowi.

⁶ *Predictive algorithms* – algorytmy predykcyjne.

⁷ *Artificial intelligence* – sztuczna inteligencja.

⁸ H. Farid, *The dangers of algorithmic justice*, https://www.ted.com/talks/hany_farid_the_dangers_of_algorithmic_justice [dostęp: 30.08.2023 r.].

⁹ Powstaje, uzewnętrznia się.

¹⁰ Cykl Deminga opiera się na czterech elementach wykonywanych iteracyjnie: planowanie, wykonanie, zbadanie, zastosowanie.

Praktyczne podłoże wyzwań dla bezpieczeństwa: Inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę

Praktycznym wyzwaniem dla środowiska bezpieczeństwa jest obecna sytuacja w Europie Wschodniej, gdzie w sposób bezprawny Federacja Rosyjska zaatakowała Ukrainę. Obecnie trwający konflikt zbrojny jest eskalacją wojny z roku 2014, co pokazuje długość trwania tego procesu, który nabral tempa w roku 2022. W tym przypadku można stwierdzić niesprostanie wyzwaniu, jakim była ciągła obserwacja tego regionu przez społeczność międzynarodową i niespełnieniu podstawowej funkcji zapewnienia pokoju, poprzez niedopuszczenie do materializacji zagrożenia, jakim była potencjalna inwazja. Działania podejmowane przez państwa trzecie, w tym Polskę, znajdującą się terytorialnie w bezpośrednim sąsiedztwie państw zaangażowanych w konflikt, i wspólnoty państw, niewątpliwie wpłynęły na losy tej inwazji. Działania te należy zakwalifikować do próby reagowania na zaistniałą sytuację. Obecna aktywność skupia się m.in. na zwalczaniu szpiegostwa, utrudnianiu pracy białemu wywiadowi, ciągłemu weryfikowaniu napływających informacji oraz podnoszeniu poziomów zabezpieczeń cybernetycznych i militarnych przed możliwą eskalacją konfliktu na państwa ościenne. Oprócz powyższych obiektem zmagania mogą również pozostać pola działania wywiadów: wojskowego i cywilnego. Pozyskiwanie rzetelnej informacji znacząco ułatwia podjęcie decyzji decydującej, a także pozwala na zastosowanie środków wyprzedzających dane zagrożenie, minimalizację ryzyka, ograniczenie skutków materializacji zagrożeń, a także szybszą odbudowę naruszonego potencjału.

Stratyfikacja domen bezpieczeństwa – czy zawsze jest dysfunkcyjna?

Poświęcanie domeny powszechnej na rzecz sektora surowcowego brzmi jak kanibalistyczna wersja bezpieczeństwa. Jednak taki wariant, który uważa się za dysfunkcję, zmaterializował się w czasach współczesnych¹¹. W tym przypadku dokonano hierarchizacji ochrony swobody rozwoju ponad jakość życia osób zamieszkujących okolice, w których przeprowadzane są odwierty. Proces szczelinowania hydraulicznego, który związany jest z wydobywaniem surowców energetycznych w sposób niekonwencjonalny, polega w uproszczeniu na wywierceni otworu w ziemi i wpuszczeniu dużej ilości wody rzędu 220–230 tysięcy metrów sześciennych¹², a następnie na przechwyceniu surowców, które uchodzą, będąc uprzednio zagnieżdżone

w szczelinach¹³. Użyta woda nie nadaje się do ponownego spożycia z uwagi na jej zabrudzenie, a dodatkowo zanieczyszcza ujęcia wody pitnej. Po odejściu wody i surowca z otworów wertykalnych pozostaje tam pusta przestrzeń, z czym wiąże się ryzyko powstania zapadlisk podobnych jak w rejonach starych, opuszczonych kopalni, co automatycznie przekłada się na zagrożenie życia człowieka. Dotychczas nie udowodniono bezpośredniego wpływu szczelinowania i zapadlisk, aczkolwiek głównymi powodującymi je czynnikami są odwierty i według dziennikarki technologicznej Emily Newton połączenie zjawisk zapadania się ziemi ze szczelinowaniem hydraulicznym pozostaje kwestią czasu¹⁴. W przypadku niekonwencjonalnej metody wydobywania metanu z miejsc złóż węgla dochodzi do znacznego zmniejszenia poziomu luster wody, co wiąże się z ograniczeniem jej dostępności¹⁵. Z drugiej strony należy przytoczyć przeprowadzane badania¹⁶, które wskazują na niegroźny wpływ szczelinowania na człowieka i środowisko. W tym przypadku atmosfera i środowisko mają być tylko zanieczyszczone spalinami silników wysokoprężnych pełniących rolę agregatów prądotwórczych. Państwowy Instytut Geologiczny jedynie zaleca badania kontrolne stanu jakości wód gruntowych. Przywoływane przez doktora Tarnawskiego badania zagraniczne zdają się przeczyć tym wynikom badań, choć pan doktor zauważa, że dotychczas brakuje dokładnych informacji na temat wpływu szczelinowania na życie ludzkie i środowisko głównie z tego względu, że skutki te są długoterminowe, a przy tym niemożliwe do zbadania w tak krótkim czasie od wynalezienia i stosowania tej metody na skalę przemysłową. Tezę tę podtrzymuje profesor Jackson z Uniwersytetu Stanforda oraz Duke University, który od dziesięcioleci zajmuje się tematyką pozyskiwania surowców z niekonwencjonalnych źródeł¹⁷. Oprócz poszanowania praw człowieka narażony jest w tym przypadku również sektor ekologiczny bezpieczeństwa – wszystkie wyżej wymienione skutki uboczne mają oczywisty wpływ na środowisko naturalne [rys. 1].

¹³ Vide rysunek 1.

¹⁴ E. Newton, *Can Fracking lead to sinkholes?*, <https://www.bbn-times.com/environment/can-fracking-lead-to-sinkholes> [dostęp: 31.08.2023].

¹⁵ *Underground Water Impact. Report for the Surat Cumulative Management Area*, Queensland Water Commission, Queensland 2012 [za:] M. Tarnawski, *Eksploatacja niekonwencjonalnych zasobów energii a prawa człowieka* [w:] *Nowe wyzwania dla ochrony praw człowieka*, red. nauk. E. Wygonik-Marzyk, Księgarnia Akademicka, Kraków 2017, s. 151.

¹⁶ Państwowy Instytut Geologiczny, *Aspekty środowiskowe procesu szczelinowania hydraulicznego wykonanego w otworze Łebień ŁE-2H*, Państwowy Instytut Geologiczny, 2012, <https://www.pgi.gov.pl/aktualnosci/display/4087-environmental-impact-hydraulic-fracturing-lebien.html>, [dostęp: 30.08.2023].

¹⁷ M. Błoński, *Szczelinowanie hydrauliczne a środowisko naturalne*, <https://infoilupki.pgi.gov.pl/pl/srodowisko/spoleczenstwo/szczelinowanie-hydrauliczne-srodowisko-naturalne> [dostęp: 30.08.2023].

¹¹ M. Tarnawski, *Eksploatacja niekonwencjonalnych zasobów energii a prawa człowieka* [w:] *Nowe wyzwania dla ochrony praw człowieka*, red. nauk. E. Wygonik-Marzyk, Księgarnia Akademicka, Kraków 2017, s. 141.

¹² *Ibidem*, s. 150.

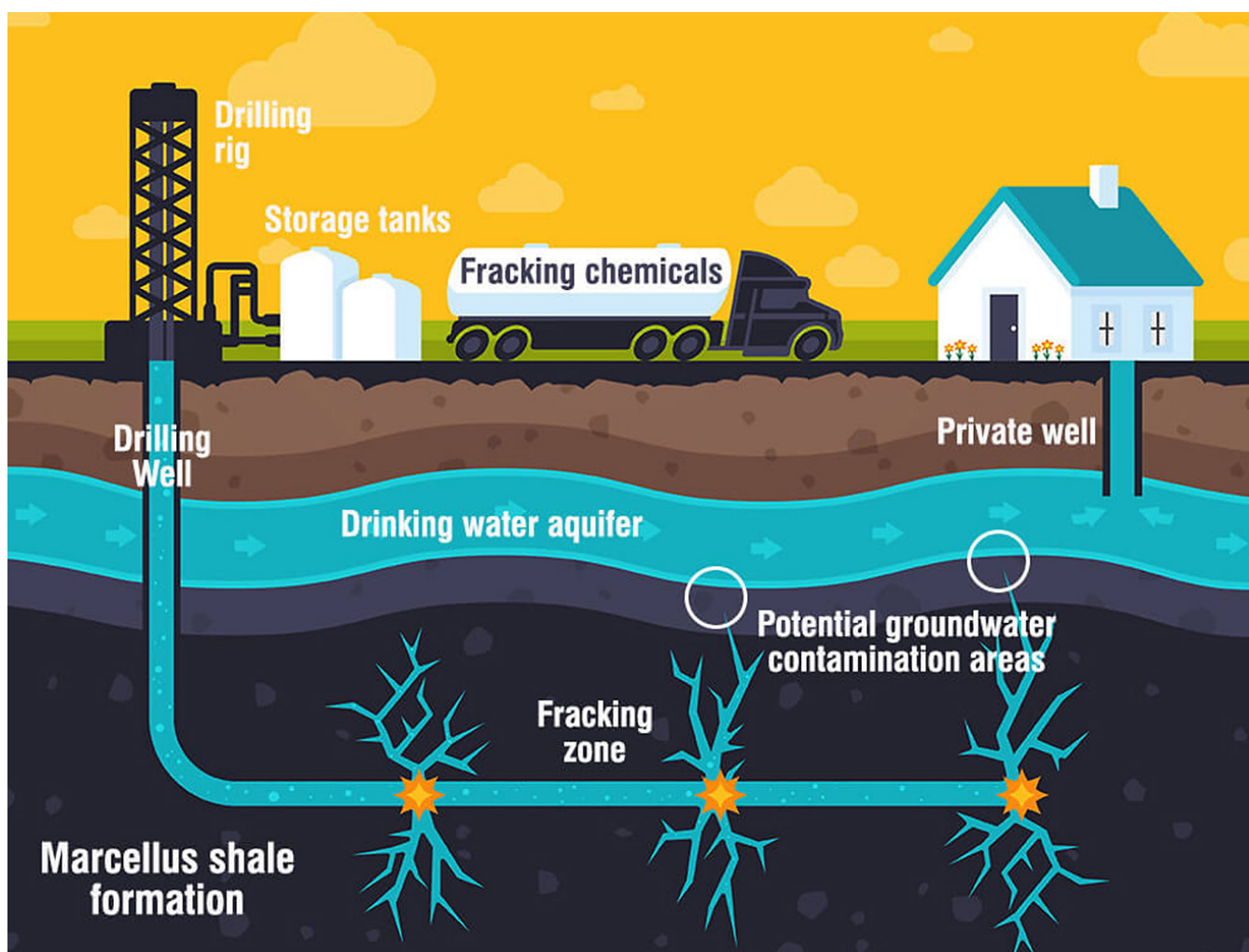
Zrównoważony rozwój jako remedium na dysfunkcjonalność bezpieczeństwa

Kolejna „rękawica”, którą należy podjąć, dbając o bezpieczeństwo, to troska o trwanie i planowanie działań na podstawie idei zrównoważonego rozwoju. Zastosowanie tej idei w kanonach podstaw teoretycznych pozwoli na praktyczne zachowanie balansu pomiędzy sektorami bezpieczeństwa w części związanej z nieskrępowanym podejmowaniem decyzji i kierunków rozwoju. Zrównoważony rozwój zawarty w treści artykułu piątego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest kwalifikowany jako obowiązek pozytywny państwa. Rozwój zrównoważony wyraża się w międzypokoleniowym stosunku dotyczącym możliwości zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych generacji. Niegdyś sprowadzany wyłącznie do czynnika środowiskowego dzisiaj stanowi jeden z ważniejszych nurtów postrzegania rozwoju społeczno-gospodarczego, zwracając uwagę debaty publicznej na trzy czynniki: wzrost gospodarczy,

ochrona środowiska i rozwój społeczny, a także równość ich istotę¹⁸. Podtrzymywanie idei, sukcesywne jej wdrażanie i rozszerzenie o kolejne zasadnicze aspekty to niewątpliwie wyzwanie dla środowisk bezpieczeństwa, którego sprostanie pozwoli na uniknięcie konieczności dokonywania wyboru: co jest ważniejsze – surowiec czy człowiek? Efektem działania tej koncepcji jest likwidacja omówionej wyżej dysfunkcjonalności. Niestety, by idea mogła w pełni się zrealizować, konieczne jest jej stosowanie przez wszystkich aktorów – zarówno państwowych, jak i niepaństwowych. W przeciwnym wypadku przewaga nieuczciwej działalności może skutkować zniechęceniem do zrównoważonego rozwoju, co w konsekwencji może prowadzić do nieposzanowania tych podstawowych wartości.

¹⁸ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Zrównoważony rozwój*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/zrównoważony-rozwój> [dostęp: 31.08.2023].

Rys. 1. Schemat procesu szczelinowania hydraulicznego wraz z miejscami potencjalnego zanieczyszczenia ujęć wody pitnej



Źródło: M. Wasylko, *Kontrola finansowa jako system optymalizacji procesów gospodarczych*, Łódź 2001.

Wnioski

Przedstawione zarówno wyzwania, jak i dysfunkcje są jedynie wybranymi spośród mnożących się we współczesnym zglobalizowanym świecie. Spojrzenie na rzeczywistość przez pryzmat teorii bezpieczeństwa pomaga ją zrozumieć i lepiej nią zarządzać, jednakże to najpierw teoria musi być dobrze dopracowana, by w praktyce mogła znaleźć swoje zastosowanie – na to pozwalają m.in. pewne uniwersalne zasady, które zostały w tym artykule wyróżnione.

Bibliografia

- *Aspekty środowiskowe procesu szczelinowania hydraulicznego wykonanego w otworze Łebień ŁE-2H*, Państwowy Instytut Geologiczny, 2012, <https://www.pgi.gov.pl/aktualnosci/display/4087-environmental-impact-hydraulic-fracturing-lebien.html> [dostęp: 30.08.2023].
- *Bezpieczeństwo Europy. Bezpieczeństwo Polski*, t. 1, red. nauk. E. Maj, K. Mazurek, W. Sokół, A. Szwed-Walczak, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.
- Błoński M., *Szczelinowanie hydrauliczne a środowisko naturalne*, <https://infolupki.pgi.gov.pl/pl/srodowisko/spoleczenstwo/szczelinowanie-hydrauliczne-srodowisko-naturalne> [dostęp: 30.08.2023].
- Farid H., *The dangers of alghoritmic justice*, https://www.ted.com/talks/hany_farid_the_dangers_of_algoritmich_justice [dostęp: 30.08.2023].

- Frei D., *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik*, wyd. Kohlhammer, Stuttgart 1977.
- Kitler W., *Zakres bezpieczeństwa państwa (narodowego)* [w:] *Identyfikacja, klasyfikacja, podział i uzasadnienie pojęcia, istoty, składników i zakresu bezpieczeństwa państwa (narodowego)*, red. nauk. J. Gryz i W. Kitler, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014; https://www.researchgate.net/profile/Waldemar-Kitler/publication/330015732_Zakres_bezpieczenstwa_panstwa_narodowego/links/5d2cc2faa6fdcc2462e2f599/Zakres-bezpieczenstwa-panstwa-narodowego.pdf [dostęp 30.08.2023].
- Newton E., *Can Fracking lead to sinkholes?*, <https://www.bbntimes.com/environment/can-fracking-lead-to-sinkholes> [dostęp: 31.08.2023].
- Szymczyk J., *Na czym polega hierarchia potrzeb Masłowa?*, <https://poradnikpracownika.pl/-na-czym-polega-hierarchia-potrzeb-maslowa> [dostęp:29.08.2023].
- Tarnawski M., *Eksploracja niekonwencjonalnych zasobów energii a prawa człowieka* [w:] *Nowe wyzwania dla ochrony praw człowieka*, red. nauk. E. Wygonik-Marzyk, Księgarnia Akademicka, Kraków 2017.
- *Underground Water Impact. Report for the Surat Cumulative Management Area*, Queensland Water Commission, Queensland 2012.





Ksobiak Alex ORCID: 0009-0009-8225-3098

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni im. Bohaterów Westerplatte

Nielegalne migracje jako zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy

Illegal migration as a threat to European security

Streszczenie: Artykuł skupia się na nielegalnych migracjach oraz na tym, jakim zagrożeniem są one dla bezpieczeństwa Europy. W dobie wiecznie trwających konfliktów oraz regionalnie występującej biedy ludzie szukają sposobów i miejsc na lepsze życie. Niestety nie zawsze próby te są wykonywane zgodnie z prawem. Często dochodzi do nielegalnych przerzutów i przekroczeń przez granice Unii Europejskiej. Jedynie ciągłe działania służb państwowych oraz organizacji międzynarodowych są w stanie zminimalizować ryzyko jakichkolwiek przekroczeń. Praca ma na celu ukazać i uświadomić, jak dużym i wciąż narastającym zagrożeniem dla bezpieczeństwa nie tylko Polski, ale i całej Unii Europejskiej są nielegalne migracje.

Słowa kluczze: migranci, nielegalni uchodźcy, straż graniczna, granica, migracje

Abstract: The article focuses on illegal migrations and the threat they pose to the security of Europe. In an era of ongoing conflicts and regional poverty, people are searching for ways and places to have a better life. Unfortunately, these attempts are not always carried out legally. Illegal smuggling and border crossings into the European Union are common occurrences. Only continuous efforts by state authorities and international organizations can minimize the risk of such border breaches. The purpose of this work is to highlight and raise awareness of the significant and growing threat that illegal migrations pose not only to Poland but to the entire European Union.

Keywords: migrants, illegal refugees, border guards, border, migrations

Wstęp

Wszelkiego rodzaju migracje nie są nowym zagadnieniem – miały miejsce już od samego początku istnienia ludzkości. Pierwotnie ludzie wędrowali za pożywieniem, z czasem zaczęli również poszukiwać nowych miejsc do zamieszkania. W późniejszym czasie zaczęto migrować za poszukiwaniem nowej, lepszej pracy. Niestety nie wszystkie przesiedlenia są dobrowolne. Coraz częściej dochodzi do migracji spowodowanych przesładowaniami czy też wojną, która zmusza zamieszkałą tam ludność do przenosin. Spora część migracji jest spowodowana również chęcią uzyskania lepszego życia, lecz niestety większość z nich nie jest legalna, co stwarza spore problemy. W ostatnich dziesięcioleciach obserwowane jest zwiększenie liczby nielegalnych uchodźców docierających do Europy. Przyczyny takiego zjawiska są różnorodne. Wymienić można konflikty zbrojne, ubóstwo, brak perspektyw ekonomicznych oraz pogarszające się warunki życia w krajach pochodzenia. Skala napływu migrantów jest na tyle duża, że stanowi ona wyzwanie dla zdolności europejskich państw do zarządzania tą sytuacją oraz utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bezpieczeństwo w kontekście nielegalnych migracji

Dywagacje w zakresie bezpieczeństwa nielegalnych migracji należy rozpocząć teoretyzowaniem na temat tego zagadnienia. Charakterystyka pojęcia migracji jest bardzo obszerna i przedstawia szerokie spostrzeżenia w tym kontekście. Jedną z pozycji dostępnej literatury opisuje migracje jako legalne lub nielegalne

przemieszczanie się ludności, podejmowane w celu poprawienia dotychczasowego poziomu egzystencji¹. Należy zaznaczyć, że forma takiego przemieszczania często finalizuje się jako permanentna zmiana miejsca zamieszkania². Do głównych jej przyczyn zaliczyć można brak pracy i problemy z jej znalezieniem w kraju migranta, wojny, klęski żywiołowe czy ubóstwo³. Zmiana miejsca zamieszkania często jest także skutkiem braku dostępności do rozwoju i edukacji lub prześladowań na tle religijnym. Opisując zjawisko migracji nie można zapomnieć o jej kluczowych rozłamach. Wskazać należy emigrację, która opisywana jest z punktu widzenia osoby wyjeżdżającej z danego miejsca oraz imigrację przedstawiającą zjawisko przyjazdu na dane terytorium⁴.

Czynników determinujących opisywane zagadnienie jest wiele, jednak niezależnie od jej przyczyny, migracja może przynosić pozytywne skutki, jak i stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa⁵. Pozytywów należy doszukiwać się w możliwym korzystnym wpływie na wskaźniki demograficzne oraz możliwości rozwoju gospodarczego, który ewoluuje dzięki pracy odpowiednio wykwalifikowanych imigrantów ekonomicznych⁶. Odnosząc się do negatywnych aspektów, należy zaznaczyć, że bezpieczeństwo w kontekście nielegalnych migracji obejmuje szereg zagadnień: bezpieczeństwo granic, terroryzm, przestępczość zorganizowana oraz wpływ na rynek pracy i społeczeństwo. Podejście wielowymiarowe jest niezbędne do zrozumienia głębokich implikacji tych zagadnień. Nielegalne migracje stwarzają potencjał dla infiltracji organizacji terrorystycznych i przemytu broni, co może prowadzić do zagrożenia dla stabilności krajów docelowych. Uogólniając, migracje mogą generować zagrożenia w sytuacji, gdy odbywają się w sposób nieudokumentowany i niekontrolowany⁷. Przekraczanie granicy znacznej liczby migrantów w sposób nieuprawniony i w krótkim czasie może stanowić poważne zagrożenie dla wymiaru bezpieczeństwa.

Kryzys migracyjny w południowej Europie

Europa od zawsze zmagająca się z wieloma falami migracji. Głównymi czynnikami powodującymi takie ruchy jest wysoki poziom pomocy socjalnej w większości europejskich państw, w szczególności w Niemczech oraz w państwach skandynawskich. Takie działania są olbrzymią pomocą dla obywateli takich państw, ale również jeszcze większą zachętą dla wszelakich migrantów, napływających głównie z Afryki czy Bliskiego Wschodu, czyli z państw tzw. trzeciego świata. Jednakże największy kryzys migracyjny jaki dotknął Europę, rozpoczął się w roku 2015. Zjawisko to było konsekwencją wewnętrznej niestabilności politycznej w krajach arabskich z tzw. obszaru MENA⁸, która zaobserwowana została na przełomie lat 2010 i 2011⁹. Rok 2015 przyjmuje się za początek tak dużej fali migracji. Przykładem obrazującym skalę zjawiska jest liczba złożonych w 2015 r. wniosków o azyl. Według Eurostatu państwa członkowskie otrzymały 1,2 miliona wniosków, czyli dwukrotnie więcej niż w roku 2014¹⁰ [rys. 1].

Pokazuje to tylko, z jak wielkim problemem musiały zmierzyć się państwa członkowskie Unii. Spora część migrantów starała się uzyskać azyl w sposób legalny, jednakże jeszcze większa część starała się dostać się na teren Unii siłą i w nielegalny sposób. Początkowo migranci napływali do Europy trzema „ścieżkami”, prowadzonymi przez Turcję, Grecję oraz Włochy. Większość uchodźców pochodziło z krajów bliskiego wschodu oraz Afryki, głównie z Syrii oraz Afganistanu. Często podejmowali oni próbę przedostania się do Włoch czy też Grecji drogą morską, używając w tym celu prowizorycznych tratw lub pontonów, co często kończyło się dla nich tragedią.

By zapanować nad tak dużymi grupami, stworzono obozy przejściowe dla uchodźców, m.in. w Grecji oraz we Włoszech. Ich celem było zagwarantowanie warunków bytowych dla migrantów do czasu uzyskania przez nich zgody o azyl. Mimo to większość z nich starała się opuścić obozy nielegalnie, aby kierować się do państw mających wysokie zapomogi socjalne, jak np. Niemcy czy kraje skandynawskie. Podczas prób wydostania się poza wspomniane obozy czy też przekraczania granic często dochodziło do starć ze strażą graniczną lub też policją danego kraju. Zaczęło dochodzić do zamieszek, wskutek których zdemolowane zostały okoliczne miasta. Konsekwencją było zaangażowanie Interpolu, który wspomógł lokalne siły w działaniach mających na celu ochronę granic przed nielegalnym przekroczeniem.

¹ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, red. B. Zdrodowski, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2018, s. 70.

² M. Anacka, M. Okólski, *Migracje: pojęcia i metoda*, [w:] 25 wykładów o migracjach, red. M. Lesińska, M. Okólski, (15–32). Warszawa 2018 Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 17.

³ S. Castels, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011, s. 107.

⁴ W. Fehler, K. Cebul, Podgórska, R., *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017, Difin, s.14.

⁵ Jaroszewicz, M., *Migracje i bezpieczeństwo*, [w:] 25 wykładów o migracjach(282–294), red. M. Lesińska, M. Okólski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 282.

⁶ Terminiński, B., *Migracje ekonomiczne w prawie i współpracy międzynarodowej*, CeDeWu, Warszawa 2016.

⁷ Olbrycht, P., *Migracje na szlaku wschodnioeuropejskim jako potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „In Colloquium” 2021, Vol. 13, No. 1, pp. 101–122, s. 107.

⁸ Obszar MENA – ang. Middle East and North Africa – Bliski Wschód i Afryka Północna.

⁹ Olbrycht, P. (2021, March). Migracje na szlaku wschodnioeuropejskim jako potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa Unii Europejskiej. In *Colloquium* (Vol. 13, No. 1, pp. 101–122), s. 107.

¹⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum/asylum/database> [dostęp: 16.07.2023].

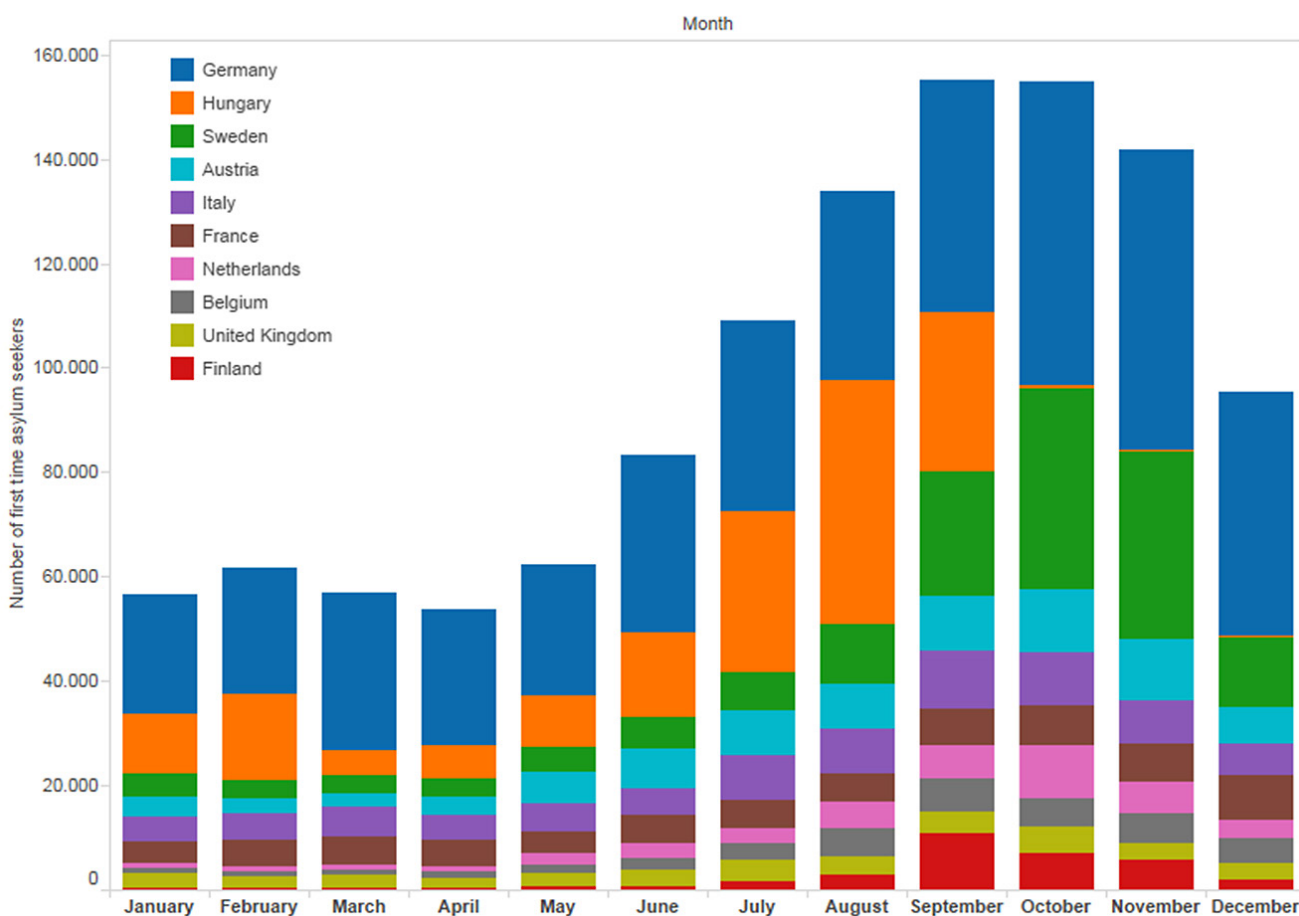
Wyzwania polityczne i społeczne podczas nielegalnych migracji

Wyzwania polityczne i społeczne związane z nielegalnymi migracjami stanowią kompleksowy problem dla wielu krajów na całym świecie. Nielegalne migracje, czyli przemieszczanie się osób przez granice państw bez odpowiednich zezwoleń lub dokumentów, stwarzają liczne dylematy o charakterze zarówno politycznym, jak i społecznym. Politycznie kwestie związane z nielegalnymi migracjami często prowadzą do napięć między państwami. Kraje docelowe zmagają się z wyzwaniem utrzymania kontroli nad granicami i ochroną swoich interesów bez zaniedbania wartości humanitarnych. Polityczne dyskusje dotyczą również sposobów zarządzania napływem nielegalnych migrantów oraz skutków takich migracji dla wewnętrznej polityki i gospodarki. W kontekście społecznym, nielegalne migracje mogą wpływać na społeczeństwo w różnorodny sposób. Integracja migrantów może być wyzwaniem ze względu na różnice kulturowe, językowe i społeczne. To z kolei może prowadzić do napięć między różnymi grupami społecznymi oraz do powstania obaw związanych z bezpieczeństwem i zatrudnieniem. Dodatkowo kwestie związane z wykorzystywaniem migrantów w niepewnych warunkach

pracy, nielegalnym handlem ludźmi oraz zagrożeniami związanymi z podróżami przez niebezpieczne trasy stanowią poważne wyzwania społeczne. Organizacje międzynarodowe takie jak ONZ czy Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji podejmują wysiłki na rzecz zapewnienia ochrony migrantom i zwalczania procedury nielegalnych migracji. W rezultacie rozwiązanie wyzwań politycznych i społecznych związanych z nielegalnymi migracjami wymaga współpracy międzynarodowej, opracowania spójnych polityk migracyjnych oraz zwrócenia uwagi na aspekty humanitarne i prawa człowieka. Efektywne zarządzanie tym problemem wymaga zrównoważonego podejścia, uwzględniającego zarówno interesy państw, jak i godność oraz prawa migrantów. Przed taką próbą została postawiona Polska, która uważana jest za „wschodnią tarczę” Europy.

Polska jako członek Unii Europejskiej jest krajem granicznym na wschodniej flance. Oznacza to, że jest to pierwszy kraj stojący na przeszkodzie dla wszelkich migrantów w drodze do Niemiec czy Skandynawii. Pokazały to wydarzenia z 2021 r., kiedy to fale nielegalnych migrantów, głównie z Syrii oraz Afryki, próbowały przedostać się z terenów Białorusi do Polski i dalej w głąb Europy [rys. 2]. Od tego czasu na wschodniej granicy

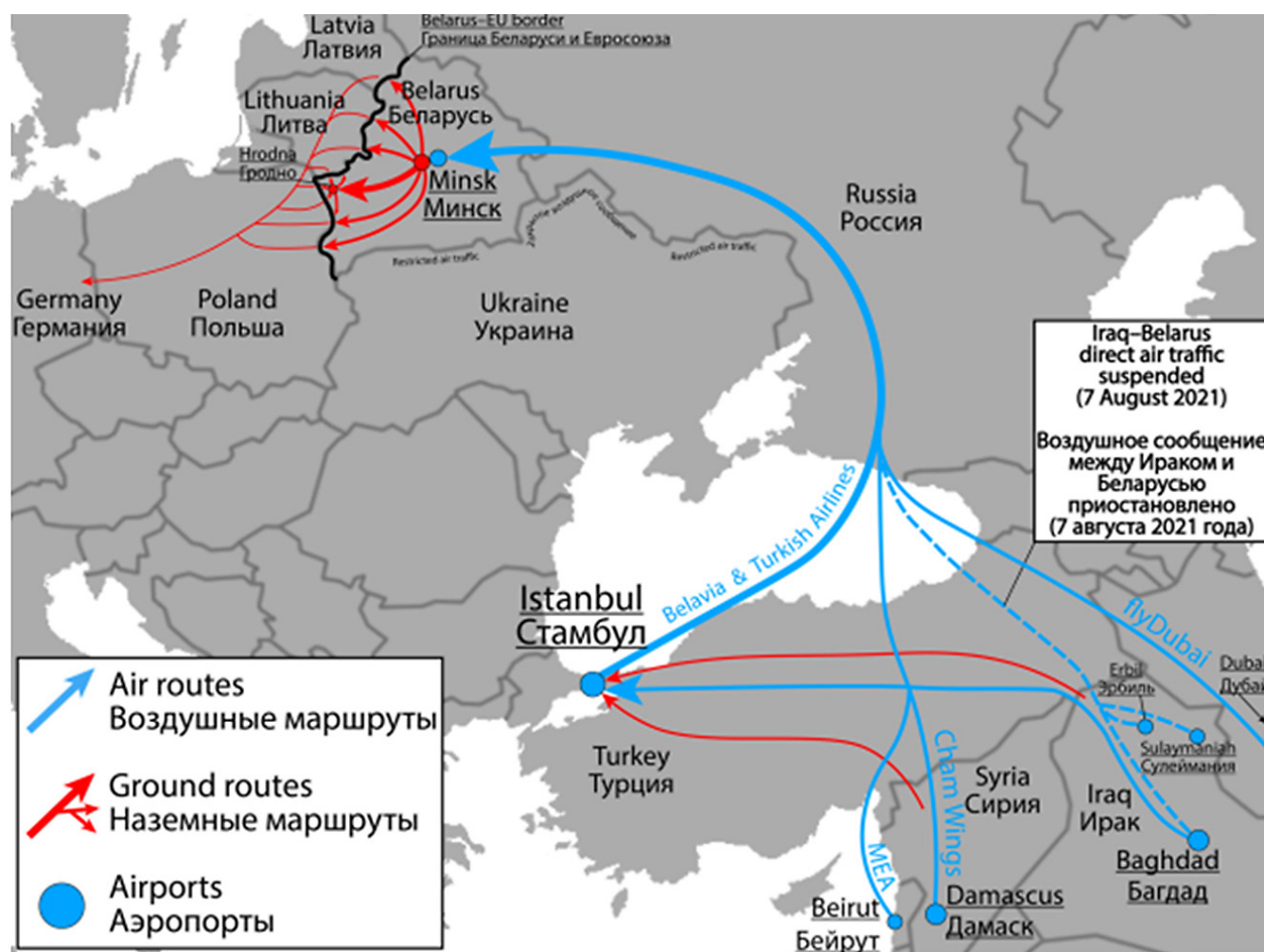
Rys. 1. Liczba wniosków o azyl w 2015 roku w państwach UE



Źródło: Eurostat

państwa doszło do kryzysu migracyjnego, w którym to Polska stała się pewnego rodzaju „murem” lub też „tarczą” chroniącą Europę przed falą kolejnych nielegalnych migrantów. Do największych zmagania pomiędzy służbami a migrantami doszło w okolicach listopada 2021 r. na przejściu granicznym w Kuźnicy. W starciach brały udział siły straży granicznej, policji oraz wojska polskiego. Po ciężkich starciach migrantów ze służbami udało się uspokoić sytuację. Niestety pomimo ustabilizowania się sytuacji w Kuźnicy migranci wciąż szukali innego sposobu na przekroczenie granic. Skutkiem tego było wybudowanie wzdłuż granicy ogrodzenia mającego za zadanie powstrzymanie jakichkolwiek prób przekroczenia granicy. Dodatkowo oddelegowano wielu policjantów oraz żołnierzy, których celem jest ciągłe wsparcie straży granicznej w patrolowaniu pasów granicznych. Warto tutaj wspomnieć również o działaniach Wojsk Obrony Terytorialnej, które dzięki działaniom na granicy przeszły swój pierwszy „test” i pokazały, jak bardzo mogą być przydatne. Pomimo starań polskich służb zagrożenie ze strony migrantów wciąż rośnie. Do dziś spora część uchodźców szuka nowych sposobów na przekroczenie naszej granicy [rys. 2].

Rys. 2. Szlaki przetrwania migrantów



Źródło: wikipedia.pl

Przeciwdziałanie nielegalnym migracjom

Przeciwdziałanie nielegalnym migracjom to kompleksowe wyzwanie wymagające współpracy na wielu poziomach – zarówno krajowym, międzynarodowym, jak i społecznym. Zapobieganie temu zjawisku znajduje swoje unormowanie w aktach prawa unijnego, m.in. w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹, które umożliwiają UE ustalić warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, przybywających do państwa członkowskiego¹². Krajowe akty prawne również regulują kwestie zasad bezpiecznej i legalnej migracji. Wśród aktów normatywnych polskiego prawodawstwa można wymienić Ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹³, Ustawę z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej oraz

¹¹ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersje skonsolidowane, DzU C 326, 26.10.2012 P. 0001–0390.

¹² Gomółka, K. (2017). Przeciwdziałanie nielegalnej emigracji na granicy polsko-rosyjskiej w dobie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K-Politologia*, 24(2), s. 76.

¹³ DzU 2013 poz. 1650.

niektórych innych ustaw¹⁴ czy Ustawę z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin¹⁵. Wykazane akty prawne normują istotne kwestie bezpieczeństwa migracyjnego. Zawierają zasady wjazdu cudzoziemców do Polski, posiadania koniecznych dokumentów czy przymusowego powrotu cudzoziemców. Należy pamiętać, że przeciwdziałanie nielegalnym migracjom wymaga kompleksowego podejścia. Polityka migracyjna znacznie przyczynia się do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, teoretyzując kluczowe zagadnienia.

Aby wzmocnić efektywne zatrzymywanie tego zjawiska, potrzebne są dodatkowe, praktyczne działania. Państwa powinny współpracować w zakresie wymiany informacji, działań policyjnych i ścigania przestępców związanych z organizacjami przemycającymi migrantów. Współpraca międzyrządowa może pomóc w identyfikacji i rozprawieniu się z grupami przestępczymi operującymi na dużą skalę. Warto zwrócić uwagę na rozwój gospodarczy i pomoc humanitarną, które mogą zmniejszyć presję na emigrację, poprawiając warunki życia i tworząc nowe szanse zatrudnienia w regionach dotkniętych ubóstwem. Kolejnym ważnym zagadnieniem jest edukacja na temat legalnych dróg migracji i ryzyka związanego z nielegalnym przekraczaniem granic. Kampanie informacyjne mogą pomóc potencjalnym migrantom w podjęciu świadomych decyzji oraz w zrozumieniu konsekwencji nielegalnej migracji. Natomiast inwestycje w nowoczesne systemy monitoringu, technologie oraz wyszkolenie personelu granicznego mogą utrudnić nielegalnym migrantom przekroczenie granic. Współpraca z państwami sąsiednimi w zakresie zarządzania granicami również może być skutecznym narzędziem. Dobrą praktyką będzie także promowanie dialogu i porozumienia między różnymi kulturami i społecznościami, który może pomóc w integracji migrantów oraz w zmniejszeniu obaw i uprzedzeń w społeczeństwie przyjmującym. Tylko długoterminowe podejście, oparte na zrównoważonym rozwoju, stabilności politycznej i społecznej, może przyczynić się do zmniejszenia presji na nielegalne migracje, poprzez tworzenie lepszych perspektyw w krajach źródłowych.

Ważne jest, aby podejść do tego problemu holistycznie, uwzględniając różnorodne aspekty społeczne, ekonomiczne i polityczne. Skuteczne przeciwdziałanie nielegalnym migracjom wymaga współpracy wielu interesariuszy na różnych szczeblach.

Podsumowanie

Nielegalne migracje są wciąż narastającym i coraz większym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Europy. Pomimo starań służb państwowych, jak i całych organizacji mię-

dzynarodowych nie jest możliwym, aby zabezpieczyć wszystkie granice przed ich nielegalnym przekroczeniem. Jednakże ważne jest, aby nie generalizować sytuacji i nie demonizować wszystkich migrantów. Wielu z nich przybywa do Europy w poszukiwaniu lepszej przyszłości i jest gotowych działać dla dobra społeczeństwa, w którym się osiedlają. Właściwa odpowiedź na wyzwania migracyjne powinna uwzględniać zarówno ochronę granic, jak i humanitarne podejście do osób potrzebujących pomocy.

Bibliografia

- Anacka M., Okólski M., *Migracje: pojęcia i metoda*, [w:] 25 wykładów o migracjach, s. 15–32, red. M. Lesińska, M. Okólski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
- Castels, Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011.
- Fehler W., Cebul K., Podgórska R., *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Difin, Warszawa 2017.
- Gomółka K., *Przeciwdziałanie nielegalnej emigracji na granicy polsko-rosyjskiej w dobie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K-Politologia” 2017, nr 24(2).
- Jaroszewicz M., *Migracje i bezpieczeństwo*, [w:] 25 wykładów o migracjach, red. M. Lesińska, M. Okólski, s. 282–294, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
- Olbrycht P., *Migracje na szlaku wschodnioeuropejskim jako potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „In Colloquium” 2021, Vol. 13, No. 1, pp., s. 101–122.
- Termiński, B., *Migracje ekonomiczne w prawie i współpracy międzynarodowej*, CeDeWu, Warszawa 2016.
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersje skonsolidowane, DzU C 326, 26.10.2012 P. 0001–0390.
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, DzU 2015, poz. 1607.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, DzU 2013, poz. 1650.
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, DzU 2006, nr 144, poz. 1043.
- *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. Zdrodowski B., Warszawa, 2018.
- <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum/asylum/database> [dostęp: 16.07.2023].

¹⁴ DzU 2015 poz. 1607.

¹⁵ DzU 2006 nr 144 poz. 1043.



dr Marcin Fitas ORCID: 0000-0001-5590-5382

Krystian Żak ORCID: 0009-0006-2916-1125

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni im. Bohaterów Westerplatte

Migracje, nielegalne migracje i ich wpływ na kraje przyjmujące migrantów oraz bezpieczeństwo społeczne

Migration, illegal migration and their impact on receiving countries and social security

Streszczenie: Migracja jest jednym z najważniejszych problemów i wyzwań, przed którym stoi współczesny świat – może ona bowiem sprawiać wiele korzyści, ale również i trudności. Obecnie na całym świecie wiele państw ma do czynienia z dużymi przepływami migracyjnymi, które swoją liczebnością wpływają na kraje przyjmujące oraz kraje od których pochodzą osoby migrujące. Migracja może prowadzić do kształtowania się wielokulturowości, rozwoju gospodarczego, nowych idei oraz innowacji, lecz tym samym niesie ze sobą wiele wyzwań. Mogą być to problemy związane z integracją migrantów, a co za tym idzie, konflikty społeczne. W kontekście migracji pojawia się ogromna liczba wielu pytań i wątpliwości, których rozwiązanie nie jest tak proste, jak może się wydawać. Problematyka obejmuje sporo dziedzin, takich jak: demografia, socjologia, psychologia, ekonomia i wiele innych¹. Trzeba pamiętać, iż sama migracja jest zjawiskiem bardzo złożonym i kompleksowym, którego rozumienie wymaga od osób uwzględnienia wielu różnych czynników.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedzenie na kilka założeń i pytań odnośnie wpływu migracji na społeczeństwo, do którego trafiają migranci, m.in.: Jakie korzyści i zagrożenia wynikają z przyjmowania migrantów? Czy taka sytuacja może wpływać na rozwój gospodarczy państwa przyjmującego? Jakie są wyzwania związane z integracją ludzi innego pochodzenia oraz jakie będą skutki dla społeczeństwa kraju przyjmującego? Prócz wymienionych pytań problemowych w pracy zostaną podjęte kolejne, równie ważne zagadnienia. Analizując te problemy, omówione zostaną różne aspekty wpływu migra-

cji na społeczeństwo państw przyjmujących. W pracy zostanie podjęta próba odpowiedzi na wiele pytań oraz wątpliwości, które zawsze pojawiają się przy kwestiach migracji. Cały artykuł ma za zadanie uzyskać bardziej kompleksowe i dogłębne spojrzenie na ten bardzo złożony i skomplikowany problem.

Słowa kluczowe: migracja, konflikty, kryzys migracyjny, wyzwania, integracja

Abstract: Migration is one of the most important problems and challenges that the contemporary world is facing. It can bring many benefits as well as difficulties. Currently, many countries around the world are dealing with significant migratory flows, which affect both the receiving countries and the countries of origin of the migrating individuals. Migration can lead to the formation of multiculturalism, economic development, new ideas and innovations, but at the same time, it poses many challenges. These challenges may include integration problems for migrants, and as a result, social conflicts may arise. The issue of migration raises many questions and doubts, the resolution of which is not as straightforward as it may seem. The problem involves many different fields such as demography, sociology, psychology, economics, and many others. It should be remembered that migration itself is a very complex phenomenon, and understanding it requires consideration of many different factors.

The aim of this article is to address several assumptions and questions regarding the impact of migration on the society that receives migrants. What benefits and threats arise from receiving migrants? Can this situation affect

¹ L. Nowakowska, *Polityczne konsekwencje wielokulturowości we współczesnej Europie*, Bydgoszcz 2015, s. 7.

the economic development of the receiving country? What are the challenges related to the integration of people of different origins, and what will be the consequences for the society of the receiving country? In addition to the previously mentioned problematic questions, the article will address other equally important issues. By analysing these problems, various aspects of the impact of migration on the society of receiving countries will be discussed. The article will attempt to answer many questions and doubts that always arise when discussing migration issues. The overall goal of the article is to obtain a more comprehensive and in-depth understanding of this very complex and complicated problem.

Keywords: migration, conflicts, migration crisis, challenges, integration

Definicja migracji odnosi się do przemieszczania się ludności z jednego miejsca do drugiego. Powodów migracji jest wiele, np. praca, edukacja czy nawet poszukiwanie lepszych warunków życia lub ucieczka przed konfliktami zbrojnymi. Sama migracja nie jest zjawiskiem nowym i nieznanym człowiekowi, istnieje bowiem od początków ludzkości. Ludzie od dawnych lat przemieszczali się, szukali schronienia lub nowych możliwości, uciekając przed wojnami czy ubóstwem². Od początków XXI w. coraz głośniejsze mówi się o migracji i jej wpływach na różne dziedziny życia, co tylko pokazuje, jak ważnym jest zagadnieniem. Cała tematyka stała się wyzwaniem, przed którym stoi praktycznie cały świat, gdyż skala migracji oraz jej znaczenie na arenie międzynarodowej cały czas rośnie.

Aktualnie na temat migracji dyskutuje się w wielu państwach świata. Rozmowy koncentrują się na zagadnieniach związanych ze sposobem zarządzania migracją, przyczynach migracji, zagrożeniach i korzyściach płynących z migracji czy nawet o samej integracji migrantów ze społecznością własnego państwa³. Każdy pojedynczy czynnik analizuje się z szczególną uwagą, ponieważ są to kwestie o ogromnym znaczeniu dla funkcjonowania państw i ich mieszkańców. Aby zrozumieć skalę tego problemu, trzeba przyjrzeć się statystykom.

W ciągu ostatnich 50 lat szacunkowa liczba migrantów na świecie cały czas rośnie. Jak można zauważyć w tabeli powyżej, obecne globalne szacunki odnośnie migracji mówią, iż w każdym roku ogólna liczba międzynarodowych migrantów zwiększa się i nie przestaje zwalniać. Poprawienie tej sytuacji i zagwarantowanie ludziom lepszego miejsca życia jest złożonym problemem, który wymaga wielostronnej reakcji w praktyce na każdym szczeblu – czy to lokalnym, krajowym, czy międzynarodowym. Dogłębna współpraca państw dzisiejszego świata mogłaby umożliwić podjęcie odpowiednich działań, takich jak: zapobieganie konfliktom,

Tab. 1. Liczba międzynarodowych migrantów w latach 1970–2020

Year	Number of international migrants	Migrants as a % of the world's population
1970	84 460 125	2.3
1975	90 368 010	2.2
1980	101 983 149	2.3
1985	113 206 691	2.3
1990	152 986 157	2.9
1995	161 289 976	2.8
2000	173 230 585	2.8
2005	191 446 828	2.9
2010	220 983 187	3.2
2015	247 958 644	3.4
2020	280 598 105	3.6

Źródło: World Migration Report 2022.

tom, poprawa sytuacji ekonomicznej poszczególnych krajów, wspieranie legalnej migracji czy ochrona migrantów. Wszystkie te starania w pewnym stopniu wpływałyby na polepszenie problemów związanych z migracją ludności⁴.

Niestety nawet zapewniając tą swobodę przepływu i pomoc ludziom, problem migracji jest o wiele bardziej skomplikowany. W odróżnieniu od migracji legalnej, coraz większym problemem staje się migracja nielegalna⁵. Termin ten odnosi się do przeprowadzania procesu migracji bez potrzebnych dokumentów i zezwoleń lub nawet pozostawania w jakimś kraju bez legalnego statusu imigracyjnego⁶. Znaczący to, iż osoby przebywające na terenie jakiegoś państwa nie posiadają odpowiednich dokumentów wymaganych przez prawo państw przyjmujących. Takimi ludźmi są osoby, które mają trudności w pozyskaniu legalnego statusu imigracyjnego. Najczęściej są to ludzie uciekający z krajów, w których panują konflikty zbrojne, ubóstwo, prześladowania na tle religijnym czy też politycznym. Takie osoby nie czują żadnego przywiązania do swojego kraju. Mają świadomość, iż brak stabilności politycznej i ekonomicznej będzie skutkowało brakiem perspektyw odnalezienia dobrej pracy czy też edukacji. Niekiedy boją się o życie swoje i bliskich, gdyż sytuacja w państwie, który zamieszkują, jest niepewna i może sprawiać wiele zagrożeń. Decydują się na ucieczkę ze

⁴ <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>, [dostęp: 10.04.2023].

⁵ <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-azylowa-i-migracyjna>, [dostęp: 10.04.2023].

⁶ E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmiec, A. Król, K. Łukasiewicz, *Migracje Międzynarodowe w Europie, Trendy – Problemy – Wyzwania*, Warszawa 2019, s. 14.

² S. Castles, M. J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011, s. 19.

³ P. Batdys, R. Kraiński, A. Łapa, P. Stocki, *Inni wśród nas. Migracje – Polityka – Społeczeństwo*, Gdynia 2021, s. 124.

swojego kraju, aby uniknąć wszystkich tych problemów i odnaleźć lepsze warunki do prowadzenia normalnego życia w innym państwie. Powodami, przez które ludzie często decydują się przekraczać granice w nielegalny sposób, są restrykcyjne wymagania odnośnie uzyskania legalnego statusu imigracyjnego. Często procedury uzyskania zezwoleń są bardzo skomplikowane i długotrwałe, a także wiążą się z wysokimi kosztami, co może uniemożliwić ich uzyskanie. Trzeba jednak pamiętać, iż każdy stwierdzony przypadek nielegalnej migracji jest inny, a każda przekraczająca nielegalnie granicę osoba posiada własny powód oraz motywację do podjęcia właściwych decyzji.

Nielegalna migracja często łączy się z wieloma zagrożeniami i konsekwencjami dla ludzi migrujących. Narażają się oni na niebezpieczeństwo, gdyż zazwyczaj próby nielegalnego przekroczenia granicy odbywają się przez niebezpieczne i nieprzyjazne dla człowieka tereny. Sprawia to migrantom ogromny problem, gdyż często nie są oni odpowiednio przygotowani na takie wędrówki, co tylko potęguje ryzyko uszczerbku na zdrowiu lub nawet śmierci. Takim przykładem mogą być nielegalne próby przekroczenia granicy na Morzu Śródziemnym. Przez lata tysiące emigrantów, najczęściej z krajów afrykańskich, podejmują próby przepłynięcia morza na różnych łodziach i pontonach⁷. Wszystko to robią po to, aby dostać się do Europy w poszukiwaniu lepszych warunków życia. Zazwyczaj nie mają odpowiedniego sprzętu i dostatecznej ilości pożywienia. Dodatkowo zmusza to kraje europejskie do podejmowania odpowiednich działań mających na celu zatrzymanie napływu nielegalnych imigrantów. Władze i służby działające na rzecz migracji zwiększają kontrole graniczne, stosują deportacje oraz inne środki mające na celu zatrzymanie masowej nielegalnej migracji.

Nielegalne przekraczanie granic państw może również powodować problemy w samych państwach przyjmujących. Jednym z największych zagrożeń jest bezpieczeństwo państwa i jego obywateli. Nielegalna migracja wiąże się z ryzykiem wystąpienia lub pogłębienia się w kraju przestępczości, aktów terroryzmu czy nielegalnego handlu. Tego rodzaju sytuacje wykorzystywane są przez różne organizacje terrorystyczne do przenoszenia broni i materiałów przez granice państw, co skutkuje zwiększonym ryzykiem wystąpienia ataków terrorystycznych. Nielegalna migracja może też prowadzić do wzrostu przestępczości, a konkretniej nasilić zjawiska handlu ludźmi, przemytu narkotyków i broni. Nielegalne przekraczanie granic utrudnia kontrolę graniczną w państwach przyjmujących, co może prowadzić do wielu więcej naruszeń bezpieczeństwa państwa oraz przepływu nielegalnych towarów i osób. Należy pamiętać, iż sami migranci często narażeni są na różnego typu zagrożenia, takie jak przemoc fizyczna i seksualna

czy wykorzystywanie ich jako taniej siły roboczej⁸. Ponadto nielegalni migranci żyją w świadomości, iż są przez cały czas zagrożeni deportacją z kraju.

Migracja jest opisywana jako zjawisko o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, więc oddziałuje na wiele różnych sektorów gospodarczych kraju. Odgrywa również bardzo ważną rolę, zwiększając różnorodność kulturową i gospodarczą; może łagodzić niedobór siły roboczej w poszczególnych państwach. Wzrost ludzi spowodowany nagłym przybyciem imigrantów może oddziaływać w sposób pozytywny, jak i negatywny na kraje napływu ludności. Migracyjnymi skutkami napływu ludności są⁹:

• skutki demograficzne

pozytywne: odmłodzenie demograficzne, urbanizacja kraju, napływ ludności w wieku najbardziej efektywnym i zdolnym zawodowo dla ekonomicznego rozwoju kraju, zwiększenie się ogólnej liczby ludności, możliwe wyrównanie proporcji płci;

negatywne: coraz większe zróżnicowanie kulturowe społeczeństwa, wzrost liczby obcokrajowców, napływ specjalistów w dany dziedzinach;

• skutki ekonomiczne

pozytywne: uzupełnienie wolnych miejsc w pracy, wymiana siły roboczej i jej polepszony przepływ, nowe gałęzie gospodarki, napływ taniej siły roboczej;

negatywne: problemy socjalne, ubytek i odpływ pieniądza, segmentacja rynku pracy;

• skutki społeczne

pozytywne: integracja społeczna i międzynarodowa, zmniejszenie bezrobocia, wymiana wiedzy i doświadczeń;

negatywne: zróżnicowanie rasowe i etniczne, konflikty na tle rasowym, uprzedzenia, nierówności społeczne, większa liczba patologii społecznych, nieszanowanie praw człowieka i wiele więcej;

• skutki kulturowe

pozytywne: nowe wartości i idee, kształtowanie się nowej tożsamości migrantów, nowe wartości i normy;

negatywne: konflikty kulturowe między grupami etnicznymi, problemy z akulturacją migrantów.

Mówiąc o tematyce migracji trzeba wspomnieć o sformułowaniu, jakim jest „drenaż mózgow”. Skutkiem drenażu mózgow jest m.in. obniżenie się potencjału intelektualnego kraju „wysyłającego”, a zwiększenie się ilości „specjalistów” w państwie przyjmującym. Zjawisko to oznacza odpływ wysoko wykwalifikowanych ludzi z krajów rozwijających się, co negatywnie wpływa na ich rozwój. Powodem drenażu mózgow

⁸ E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmiec, A. Król, K. Łukasiewicz, *Migracje międzynarodowe w Europie...*, dz. cyt., s. 139.

⁹ W. Fehler, K. Cebul, R. Podgórska, *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017, s. 56–57.

⁷ <https://www.gospodarkamorska.pl/tunezja-co-najmniej-21-afrykanskich-migrantow-zginelo-podczas-przeprawy-przez-morze-srodladne-58558>, [dostęp: 12.04.2023].

jest przede wszystkim perspektywa wyższych zarobków, chęć własnego rozwoju czy też polityka panująca w danym kraju¹⁰. Podsumowując, dla państw przyjmujących migracja może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki praktycznie w każdym sektorze gospodarczym kraju. Migracja jako zjawisko jest niezwykle złożona i wielowymiarowa. Trudno precyzyjnie określić, jak duży wpływ będzie miała na dane państwo i czy większość krajów jest przygotowana na ewentualną falę migracji.

W 2015 r. miał miejsce jeden z najpoważniejszych kryzysów migracyjnych, który osłabił oraz zdestabilizował Unie Europejską. Dotyczył on fali uchodźców i migrantów, którzy uciekali z krajów takich jak Syria, Afganistan czy Irak. Ich ucieczka wynikała z wydarzeń mających miejsce na Bliskim Wschodzie oraz w Afryce. Regiony te od zawsze były uznawane za punkty zapalne, na których często dochodziło do konfliktów¹¹. W tamtym czasie sytuacja była tak napięta, iż spowodowała masową migrację ludności do krajów Europy. W ciągu ponad jednego roku więcej niż milion ludzi przybyło do Europy drogą morską lub przeszło przez granice lądowe na wschodzie kontynentu europejskiego¹². Polityka migracyjna Unii Europejskiej, która już od 1999 r. miała za zadanie ujednoczenie prawa oraz pomoc uchodźcom, stała się nieskuteczna. Wszystkie działania podjęte w latach 1999–2015 stały się nieefektywne. Do tego czasu nie udało się dostosować i przygotować służby zdrowia poszczególnych krajów granicznych na wzmożoną migrację; ich transport praktycznie był niemożliwy. Głównym powodem, przez który Unia nie mogła sobie poradzić z masową migracją, były różnice w poglądach państw Unii Europejskiej. Widząc słabość, jaką była trudność z poradzeniem sobie z kryzysem migracyjnym, który dotknął Unię Europejską, stała się ona inspiracją dla władz Kremla¹³.

Migracja stała się swego rodzaju narzędziem, dającym ogromne możliwości. Następstwem i kontynuacją tych wydarzeń może być kryzys na granicy Białorusi z trzema różnymi państwami Unii Europejskiej, czyli Polską, Litwą i Łotwą. Dyktator Białorusi, zgodnie z instrukcjami Kremla, podjął próbę namawiania obywateli innych państw do przekroczenia granic Białorusi. Obiecywał im bezpieczny transport na tereny Unii Europejskiej, gdzie będą mieli szansę na lepsze życie. Przekonani o tym, że będą mieli możliwość rozpoczęcia nowego etapu w życiu, emigranci z Bliskiego Wschodu chcieli znaleźć się na granicy Unii Europejskiej, nie zdając sobie sprawy z prawdziwej sytuacji, narażając siebie i swoich bliskich na niebezpieczeństwo. Dodatkowo wszystko to działo się w czasie trwania

pandemii COVID-19, co tylko potęgowało problem z rozprzestrzenianiem się wirusa. Cała ta sytuacja jest swego rodzaju zagrożeniem hybrydowym, gdyż takimi działaniami nazywamy każdą wrogą aktywność, która mogłaby towarzyszyć działaniom militarnym. *Istotą problemu zagrożeń hybrydowych jest jednak prowadzenie takich działań w czasie pokoju, z wykorzystaniem instrumentów wojskowych w celu ich wzmocnienia, ale bez jednoznacznego i otwartego użycia siły*¹⁴. Jest to o tyle poważny problem, iż nie da się go rozwiązać, nie wyznaczając do tego odpowiednich środków i sił, aby ustabilizować sytuację. Kryzys migracyjny stał się czymś w rodzaju operacji mającej na celu wymuszenie na przeciwnej stronie jakichś działań lub też odwróceniem uwagi od innych wydarzeń. Państwa Unii Europejskiej w tym momencie powinny skupić się na przygotowaniach związanych z takiego rodzaju kryzysami w przyszłości, poprzez budowanie odporności własnych społeczeństw oraz powiększanie świadomości obywateli na temat migracji¹⁵.

Migracja może wpłynąć bezpośrednio na bezpieczeństwo i stabilność społeczną, dlatego każdy kraj powinien być w miarę przygotowany, jeśli decyduje się przyjąć osoby z innych państw. W celu zapewnienia swobody przy napływie imigrantów można wyróżnić kilka działań, które można wykonać w celu kontroli tej sytuacji. Pierwszą z nich jest oczywiście przeprowadzanie wnikliwych kontroli granicznych. Innym jest utworzenie odpowiednich procedur migracyjnych w kraju, które będą mogły umożliwić legalny i bezpieczny przyływ ludzi. Dodatkowo dane państwo, jeśli decyduje się przyjąć imigrantów, powinno zapewniać odpowiednie warunki socjalne, takie jak: mieszkania, edukacja, opieka zdrowotna i zatrudnienie. *Państwo, jako podmiot stojący na straży bezpieczeństwa, jest zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa i stabilizacji politycznej wewnętrznej, jak i zewnętrznej kraju*¹⁶. Wszystkie te działania mają zapewnić jak największy porządek i przeciwdziałać możliwym zagrożeniom obywateli danego kraju.

Zakłada się, że z reguły migrantami są osoby biedne, które nie mogą zagwarantować sobie dostatecznie dobrego życia, lecz prawda jest troszeczkę inna. Przemieszczają się nie tylko osoby ubogie, ale i takie, dla których głównym celem nie jest zbieranie niezbędnych środków na przeżycie, lecz zwiększenie kwalifikacji zawodowych, chęć poznania innych kultur lub zdobycie konkretnego wykształcenia. Emigranci z krajów biedniejszych zazwyczaj sami wywodzą się z rodzin o wyższym dochodzie od lokalnej średniej krajowej. Natomiast ludzie bardzo biedni decydują się na migrację zazwyczaj tylko wtedy, gdy są do tego zmuszeni przez konflikty zbrojne, katastrofy naturalne lub inne sytuacje

¹⁰ J. Isański, *Migracje i transfery kapitału społecznego*, Poznań 2015, s. 37.

¹¹ M. Banasik, A. Rogozińska, *Bezpieczeństwo i zagrożenia hybrydowe*, Warszawa 2022, s. 19.

¹² http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/134047/PDF/02_Kolbusz_Kryzys_migracyjny.pdf, [dostęp: 13.04.2023].

¹³ M. Banasik, A. Rogozińska, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 19.

¹⁴ A. M. Dyer, *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, <https://www.pism.pl/publikacje/kryzys-graniczny-jako-przyklad-dzialan-hybrydowych>, [dostęp: 13.04.2023].

¹⁵ M. Banasik, A. Rogozińska, *Bezpieczeństwo...*, dz. cyt., s. 24.

¹⁶ R. Ostrowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w sytuacji narastającej migracji*, Siedlce 2022, s. 8.

kryzysowe¹⁷. Coraz częściej spotykaną sytuacją jest przepływ osób między krajami bogatymi. Zazwyczaj ma ona miejsce w Europie, Ameryce Północnej i Australii. Migracja sprawia zarówno wiele problemów, jak i korzyści. Dla krajów które nie są przygotowane na przyjęcie migrantów, jeśli chodzi o kwestie gospodarcze, częstym zjawiskiem będzie wzrost inflacji, nierówności czy nawet bezrobocia. Natomiast państwa, które swoją strategię i politykę koncentrują również na sprawach migracji, mają szanse na redukcję ubóstwa, a nawet pobudzenie rozwoju w kraju¹⁸.

Zatem można zadać sobie pytanie: czy rozwój państw i świata przekłada się na zmniejszenie lub zwiększenie skali migracji? Odpowiedź na to zagadnienie nie jest jednoznaczna. Co prawda rozwój gospodarczy, kulturowy lub polityczny może pomóc w szybszym zdiagnozowaniu oraz opanowaniu problemu migracyjnego, lecz taki rozwój musi dotyczyć wszystkich państw świata. Jeśli dalej będą istniały regiony pochłonięte konfliktami lub katastrofami naturalnymi, to migracja wciąż będzie uznawana jako jedno z głównych wyzwań, z którymi musi zmierzyć się współczesny świat. Niestety nie jest możliwe opanowanie wojen, konfliktów lub walk na różnych szczeblach, gdyż jest to naturą w praktyce każdego człowieka. Migracja jest tematem bardzo złożonym, z czego ciężko jednoznacznie stwierdzić, co może wydarzyć się w przeciągu następnych lat.

Jednym z większych kryzysów bezpośrednio powiązanych z migracją jest niedawny atak Rosji na Ukrainę dnia 24 lutego 2022 r. Konflikt spowodował, że około 8 mln ludzi zostało zmuszonych do ucieczki i opuszczenia swojego kraju. Po inwazji Rosji na Ukrainę w wielu miejscach tego kraju brakuje podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna czy edukacyjna. Wojska rosyjskie dopuszczają się niehumanitarnych czynów. Tysiące budynków mieszkalnych zostało zbombardowanych wraz z obiektami infrastruktury krytycznej. Rosjanie dopuszczają się obrzydliwych czynów, np. ostrzeliwanie konwojów humanitarnych, zabijanie bezbronnych cywilów, gwatwy czy tortury. W obawie o swoje życie oraz swoich bliskich miliony ludzi opuściło Ukrainę i udało się w stronę państw sąsiednich. Według statystyk największa liczba migrantów, bo ponad 1,5 mln, udała się do Polski¹⁹. Co ciekawe, reakcja obywateli Polski różniła się od ich dotychczasowego podejścia do tematyki imigrantów i udzielania im schronienia. Ludność, która uciekła z terytorium Ukrainy, została powitana z ogromnym wsparciem ze strony polskiego społeczeństwa. Zagwarantowano jej wyżywienie, noclegi, świadczenia socjalne i rodzinne²⁰. Przykład zachowania Polaków w kontekście sytuacji na Ukrainie dowodzi tego, że ludzie potrafią okazać współczucie, zjednoczyć się i wesprzeć osoby

w potrzebie²¹. Polska jest tego najlepszym przykładem. Również w innych państwach widoczna jest chęć pomocy ludności uciekającej z Ukrainy. Nie można zapomnieć, iż Unia Europejska wspiera państwa członkowskie; oferuje im pomoc na granicach, zapewnia ochronę ludności, pomaga zapewnić dostęp do nauki, zakwaterowania i rynku pracy²².

Podsumowanie

Problematyka migracji jest bez wątpienia jednym z najważniejszych wyzwań, z którym będzie musiał poradzić sobie cały świat. W kontekście globalizacji, stale rosnącej mobilności ludzi oraz ogólnego zwiększenia się ludności na świecie można wnioskować, iż migracja będzie coraz to istotniejszym zjawiskiem w następnych latach. Przemieszczanie się ludności w dalszym ciągu związane będzie przede wszystkim z występowaniem konfliktów w różnych państwach i regionach świata. Jak można zauważyć, od momentu rozpoczęcia przez Rosję inwazji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. konflikty na wielką skalę nie są czymś nierealnym. Integracja migrantów w nowym społeczeństwie jest również istotnym elementem w problematyce migracji, która dotyczy nie tylko kraje rozwinięte, ale także i te rozwijające się oraz biedne. Brak odpowiedniej polityki integracyjnej może prowadzić do trudności w znalezieniu zatrudnienia, dostępu do mieszkań, edukacji lub opieki zdrowotnej dla migrantów, co z kolei może skutkować ich marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

Przyszła polityka migracyjna będzie musiała uwzględniać wszelkie kwestie związane z aktualnymi problemami, z którymi mierzy się społeczeństwo międzynarodowe, takimi jak: nierówności społeczne, dyskryminacje, zmiany klimatyczne czy kryzysy demograficzne. Aby uniknąć takiej sytuacji, należy zapewnić takim osobom odpowiednie wsparcie, żeby mogły pełnić aktywną rolę w społeczeństwie i gospodarce kraju, w którym się osiedlają. W tym kontekście ważna jest także kulturowa otwartość i tolerancja, która pozwoli na wzajemny szacunek między ludnością państw przyjmujących a migrantami. Każdy czynnik jest ściśle związany z istotą migracji. Przyszłość problematyki migracji zależeć będzie od działań podejmowanych przez rządy państw, organizacje międzynarodowe, a nawet społeczności lokalne. Wraz z postępowaniem technologicznym i społecznym, polityka migracyjna będzie musiała nadążać za tymi zmianami, aby efektywnie sobie z nimi poradzić. Wszystkie te elementy będą kluczowe w kształtowaniu się przyszłych polityk migracyjnych oraz w radzeniu sobie z wyzwaniem, jakim jest globalna migracja.

¹⁷ S. Castles, M. J. Miller, *Migracje we...*, dz. cyt., s. 101.

¹⁸ Tamże, s. 105.

¹⁹ <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, [dostęp: 12.04.2023].

²⁰ <https://www.rp.pl/polityka/art37286771-polska-wydala-na-pomoc-uchodzcom-z-ukrainy-5-5-mln-dz>, [dostęp: 13.04.2023].

²¹ <https://www.umcs.pl/pl/komentarze-eksperckie,22097,migracja-a-reakcje-spoleczenstwa-komentarz-ekspercki,113993.chtml>, [dostęp: 13.04.2023].

²² https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-countries-welcoming-those-fleeing-ukraine_pl, [dostęp: 13.04.2023].

Bibliografia

Publikacje zwarte:

- Banasik M., Rogozińska A., *Bezpieczeństwo i zagrożenia hybrydowe*, Warszawa 2022.
- Bałdys P., Kraiński R., Łapa A., Stocki P., *Inni wśród nas. Migracje – Polityka – Społeczeństwo*, Gdynia 2021.
- Castles S., Miller M. J., *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011.
- Isański J., *Migracje i transfery kapitału społecznego*, Poznań 2015.
- Kacperska E., Kacprzak M., Kmiec D., Król A., Łukasiewicz K., *Migracje Międzynarodowe w Europie, Trendy – Problemy – Wyzwania*, Warszawa 2019.
- Nowakowska L., *Polityczne konsekwencje wielokulturowości we współczesnej Europie*, Bydgoszcz 2015.
- Ostrowska R., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w sytuacji narastającej migracji*, Siedlce 2022.

Źródła internetowe:

- Dyner A. M., *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, <https://www.pism.pl/publikacje/kryzys-graniczny-jako-przyklad-dzialan-hybrydowych>
- <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>
- <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-azylowa-i-migracyjna>
- http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/134047/PDF/02_Kolbusz_Kryzys_migracyjny.pdf
- <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- <https://www.rp.pl/polityka/art37286771-polska-wydala-na-pomoc-uchodzcom-z-ukrainy-5-5-mln-zl>
- <https://www.umcs.pl/pl/komentarze-eksperckie,22097,migracja-a-reakcje-spoleczenstwa-komentarz-ekspercki,113993.chtm>,
- https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-countries-welcoming-those-fleeing-ukraine_pl,





mgr Aneta Piałucha

Zagrożenia dla środowiska naturalnego spowodowane wytwarzaniem hałasu w wyniku działalności sił zbrojnych

Environmental hazards caused by noise production from the armed forces

Streszczenie: W opracowaniu przedstawiono zagadnienia związane z zagrożeniami, jakie powstają w wyniku hałasu. Przedstawiono pojęcie oraz istotę hałasu. Przeprowadzona została analiza zagrożeń dla człowieka i środowiska naturalnego, jakie powstają w wyniku działalności sił zbrojnych. Zostały określone źródła hałasu w poszczególnych rodzajach sił zbrojnych.

Słowa kluczowe: hałas, ochrona środowiska, siły zbrojne, bezpieczeństwo ekologiczne

Abstract: The study presents issues related to the hazards that arise as a result of noise. The concept and the essence of noise was presented. An analysis of threats to man and the natural environment resulting from the activities of the armed forces was carried out. The sources of noise in particular types of armed forces were identified.

Keywords: noise, environmental protection, armed forces, ecological safety

Wstęp

Hałas towarzyszy ludzkości od zarania dziejów. Wraz z rozwijającym się światem było go w otoczeniu coraz więcej, w efekcie czego stał się źródłem zanieczyszczenia środowiska naturalnego; jest niebezpieczny dla ludzi, ale także dla środowiska naturalnego, a nawet dla budynków i budowli, co z kolei wpływa negatywnie na bezpieczeństwo ekologiczne. Siły zbrojne są jedną z instytucji,

które swoją działalnością prowadzą do zanieczyszczenia środowiska hałasem. Celem artykułu jest próba scharakteryzowania hałasu, jaki powstaje w wojskach lądowych, siłach powietrznych oraz marynarce wojennej, a także próba odpowiedzi na pytanie, jakie są źródła tego hałasu i jakie działania są podejmowane, aby minimalizować zagrożenia dla środowiska naturalnego spowodowane działalnością sił zbrojnych.

Pojęcie i istota hałasu

Hałas jest zjawiskiem niebezpiecznym i może powodować trwałe uszkodzenie zdrowia. W znacznym stopniu przyczynia się do zmęczenia, niepokoju, zdenerwowania, obniżenia sprawności intelektualnej, a nawet może prowadzić do agresji; jest szkodliwy nie tylko dla człowieka, ale również dla środowiska naturalnego. Hałas i wibracje, czyli drgania oddziałujące za pośrednictwem ciał stałych, przyczyniają się do pogorszenia jakości środowiska naturalnego. Niepożądane dźwięki zakłócają naturalny rytm świata natury do tego stopnia, że pełnienie właściwych funkcji przez znaczne obszary biosfery staje się niemożliwe. Prowadzi to do zmiany zachowania zwierząt, a także do utraty cech rekreacyjnych / turystycznych i leczniczych terenów wypoczynkowych, sanatoryjnych, szpitalnych, miejsc odpoczynku i zamieszkania¹. Przede wszystkim u ptaków widoczne są zmiany spowodowane

¹ Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2021*, Warszawa 2021, s. 183.

hałasem, np. zmiana siedlisk lub zmniejszenie liczby składanych jaj². Należy zatem wyjaśnić czym jest hałas.

Według encyklopedii PWN hałas to dźwięk niepożądanym, którego działanie może być uciążliwe lub szkodliwe dla człowieka³. Natomiast w ustawie Prawo ochrony środowiska w art. 3 pkt 5 określono, że hałas to dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz oraz że nie ma zastosowania w zakresie hałasu powstającego w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska⁴. Zgodnie z Dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku hałas powodowany przez osobę narażoną, hałas powodowany czynnościami domowymi, przez sąsiadów, hałas w miejscu pracy, wewnątrz środka transportu, hałas powodowany działaniami wojskowymi na terenach wojskowych nie ma zastosowania⁵.

Międzynarodowa Organizacja Pracy określa hałas jako każdy dźwięk, który może doprowadzić do utraty słuchu, albo być szkodliwy dla zdrowia lub niebezpieczny z innych względów⁶. Dyrektywa unijna 2002/49/WE określa termin „hałas w środowisku”, który oznacza niepożądane lub szkodliwe dźwięki powodowane przez działalność człowieka na wolnym powietrzu, w tym hałas emitowany przez środki transportu, ruch drogowy, ruch kolejowy, ruch samolotowy, oraz hałas pochodzący z obszarów działalności przemysłowej⁷. Należy zatem zauważyć, że ta definicja hałasu różni się od tej, która jest zawarta w art. 3 pkt 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń w zakresie emisji hałasu do środowiska wdraża postanowienia dyrektywy nr 2000/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie zbliżania przepisów prawnych państw członkowskich dotyczących emisji hałasu do środowiska przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń. Rozporządzenie to określa hałas z urządzeń technicznych, co nie zostało uwzględnione w ustawie Prawo ochrony środowiska. Zostały określone zasadnicze wymagania dla urządzeń przeznaczonych do użytku na zewnątrz pomieszczeń w zakresie emisji hałasu do środowiska. Przepisy te stosuje się do urządzeń, które zostały wprost wymienione w załącz-

nikach nr 1 i 3 tego rozporządzenia, są to m.in. młoty hydrauliczne, ręczne kruszarki betonu, maszyny z własnym napędem, które przyczyniają się do narażenia środowiska na hałas i wiele innych urządzeń. Przepisów niniejszego rozporządzenia nie stosuje się natomiast do urządzeń przeznaczonych do przewozu towarów lub osób transportem drogowym, kolejowym, wodnym oraz powietrznym. Nie stosuje się również do specjalnie zaprojektowanych i wykonanych urządzeń wykorzystywanych w wojsku, policji czy służbach ratownictwa⁸.

Hałas różni się, w zależności od rodzaju źródła emisji dźwięku, na hałas przemysłowy (na stanowiskach pracy i w otoczeniu zakładu), komunikacyjny (drogowy, kolejowy i lotniczy) oraz osiedlowy (komunalny i mieszkaniowy)⁹. Dźwięki, ze względu na ich częstotliwość, dzieli się na:

- infradźwiękowe – poniżej 16 Hz;
- dźwięki słyszalne – od 16 Hz do 20 kHz zakres słyszalny przez ludzi;
- ultradźwiękowe powyżej 20 kHz;
- hiperdźwiękowe – powyżej 10¹⁰ Hz¹⁰.

Negatywne skutki, które powoduje hałas, zależą od jego natężenia, częstotliwości, charakteru zmian w czasie, zawartości składowych niesłyszalnych, a także długotrwałości działania. Wielkością określającą subiektywne odczucie dokuczliwości hałasu jest hałaśliwość, wyrażana w jednostkach zwanych noyami lub noysami (noy). Subiektywne odczucie natężenia dźwięków (w tym również hałasu) określa głośność. Odpowiednikiem pomiaru głośności dźwięku jest dla hałasu poziom hałaśliwości. Szkodliwość lub dokuczliwość hałasu ocenia się za pomocą liczby N-ów (N liczba)¹¹.

Hałas mierzy się za pomocą wskaźników. Wskaźniki hałasu zostały określone w ustawie Prawo ochrony środowiska, które mają zastosowanie do tworzenia strategicznych map hałasu¹² i programów chroniących środowisko przed hałasem¹³:

- LDWN – długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony zgodnie z ISO 1996-2: 1987 w ciągu wszystkich dób w roku (rozumianym jako dany rok kalendarzowy w odniesieniu do emisji dźwięku i średni rok w odniesieniu do warunków meteorologicznych),

² Hałas, Hałas w środowisku. Zanieczyszczenie hałasem – przyczyny i skutki (ekologia.pl), [dostęp 22.10.2022].

³ Encyklopedia PWN, Hałas, hałas, Encyklopedia PWN: źródło wiarygodnej i rzetelnej wiedzy, [dostęp: 22.10.2022].

⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001, nr 62 poz. 627.

⁵ Art. 2.2, Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. *odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku*, DzUUE.L.2002.189.12.

⁶ Konwencja Nr 148, *Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony pracowników przed zagrożeniami zawodowymi w miejscach pracy, spowodowanymi zanieczyszczeniem powietrza, hałasem i wibracją*.

⁷ Art. 3 lit. A, Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. *odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku*, DzUUE.L.2002.189.12.

⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. *w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń w zakresie emisji hałasu do środowiska*, DzU nr 263 poz. 2202.

⁹ Encyklopedia PWN, Hałas, hałas, Encyklopedia PWN: źródło wiarygodnej i rzetelnej wiedzy [dostęp: 22.10.2022].

¹⁰ Pojęcie dźwięk, <https://www.ekologia.pl/wiedza/slovniki/lek-sykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/dzwiek>, [dostęp 22.10.2022].

¹¹ Encyklopedia PWN, Hałas, hałas, Encyklopedia PWN: źródło wiarygodnej i rzetelnej wiedzy [dostęp: 22.10.2022].

¹² Strategiczna mapa hałasu – rozumie się przez to mapę sporządzoną do celów całościowej oceny narażenia na hałas z różnych źródeł na danym terenie albo do celów sporządzania ogólnych prognoz dla danego terenu; zob., art. 35a, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001, nr 62 poz. 627.

¹³ Art. 112 a, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001, nr 62 poz. 627.

z uwzględnieniem pory dnia (w przedziale czasu od godz. 6:00 do godz. 18:00), pory wieczoru (w przedziale czasu od godz. 18:00 do godz. 22:00) oraz pory nocy (w przedziale czasu od godz. 22:00 do godz. 6:00); wskaźnik ten służy do określenia ogólnej dokuczliwości hałasu;

- LN – długookresowy średni poziom dźwięku A, wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony zgodnie z ISO 1996-2: 1987 w ciągu wszystkich pór nocy (rozumianych jako przedział czasu od godz. 22:00 do godz. 6:00) w roku (określany jako dany rok kalendarzowy w odniesieniu do emisji dźwięku i średni rok w odniesieniu do warunków meteorologicznych); wskaźnik ten służy do określenia zaburzenia snu.

Wskaźniki do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby:

- LAeq D – równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia (określając przedział czasu od godz. 6:00 do godz. 22:00),
- LAeq N – równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy (określając przedział czasu od godz. 22:00 do godz. 6:00).

Mając na uwadze przepisy prawa Unii Europejskiej odnoszące się do oceny i zarządzania poziomem

hałasu w środowisku, minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia określi w drodze rozporządzenia dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, kierując się potrzebą zapewnienia należytej ochrony środowiska¹⁴. Poniżej została przedstawiona tabela z dopuszczalnym poziomem hałasu w środowisku powodowanym przez poszczególne grupy źródeł hałasu, z wyłączeniem hałasu powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne, wyrażone wskaźnikami LAeq D i LAeq N, które to wskaźniki mają zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska, w odniesieniu do jednej doby. Zostało przedstawione porównanie dopuszczalnych poziomów hałasu jakie określono w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu z wcześniejszym Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r., które utraciło moc. Należy zauważyć, że zostały podniesione dopuszczalne poziomy hałasu.

W nawiasach zostały przedstawione wartości, które obowiązywały zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 2004 r.

¹⁴ Art. 113.1, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001 Nr 62 poz. 627.

Tab. 1. Dopuszczalny poziom hałasu w środowisku

Lp.	Rodzaj terenu	Dopuszczalny poziom hałasu w dB			
		Drogi lub linie kolejowe		Pozostałe objekty i działalność będąca źródłem hałasu	
		LAeq D przedział czasu odniesienia równy 16 godzinom	LAeq N przedział czasu odniesienia równy 8 godzinom	LAeq D przedział czasu odniesienia równy 8 najmniej korzystnym godzinom dnia następujących kolejno po sobie	LAeq N przedział czasu odniesienia równy 1 najmniej korzystnej godzinie nocy
1.	a) strefa ochronna „A” uzdrowiska b) tereny szpitali poza miastem	50	45	45	40
2.	a) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej b) tereny zabudowy związanej ze stałym pobytem dzieci i młodzieży c) tereny domów opieki społecznej d) tereny szpitali w miastach	61 (było 55)	56 (było 50)	50	40
3.	a) tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego b) tereny zabudowy zagrodowej c) tereny rekreacyjno-wypoczynkowe d) tereny mieszkaniowo-usługowe	65 (było 60)	56 (było 50)	55	45
4.	a) tereny w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców	68 (było 65)	60 (było 55)	55	45

Źródło: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu; Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu.

Hałas w wojskach lądowych

Siły zbrojne są przeznaczone do zapewnienia ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic¹⁵, jednak niewątpliwie swoją działalnością, w tym hałasem, powodują zanieczyszczenia środowiska. Hałas, jak już wcześniej zostało wspomniane, jest niebezpieczny nie tylko dla człowieka, ale również dla środowiska naturalnego. W siłach zbrojnych źródła hałasu jest bardzo dużo, m.in. czołgi, wozy bojowe, działalność związana z lotnictwem wojskowym czy działania prowadzone przez marynarkę wojenną. To tylko niektóre źródła hałasu, jakie występują w siłach zbrojnych, które zostaną przedstawione w artykule.

Żołęgi czołgów i pojazdów bojowych są narażone na przebywanie w hałasie zagrażającym ich zdrowiu. Hałas ten wytwarzany jest głównie przez silniki pojazdów i ma charakter hałasu ustalonego. Poziomy dźwięku A występujące wewnątrz pojazdów bojowych w zależności od rodzaju pojazdu są bardzo wysokie i wynoszą od 96 dB do nawet 115 dB¹⁶. Najgroźniejszym źródłem hałasu, który negatywnie wpływa na słuch żołnierzy, jest broń umieszczona na pojazdach bojowych. Broń ta generuje hałas impulsowy, którego szczytowy poziom dźwięku C wewnątrz pojazdu może przekraczać 145 dB¹⁷. Maksymalny poziom dźwięku A nie może przekraczać wartości 115 dB, natomiast szczytowy poziom dźwięku C nie może przekraczać wartości 135 dB¹⁸. Hałas impulsowy, którego poziom narasta w sposób gwałtowny, jest czynnikiem szczególnie niebezpiecznym, ponieważ może spowodować natychmiastową utratę słuchu. Nawet pojedyncza ekspozycja na tego rodzaju hałas może skutkować uszkodzeniem słuchu żołnierza. Aby chronić słuch, żołnierze wyposażeni są w specjalne hełmofony, które dodatkowo mają chronić głowę przed urazami mechanicznymi, a dodatkowo używane są w celu komunikacji z innymi członkami załogi lub dowództwem¹⁹.

Czołgi, wozy bojowe i inne sprzęty sił zbrojnych, które generują hałas, użytkowane są głównie na poligonach i przykoszarowych placach ćwiczeń. To właśnie w tych miejscach pracują one z pełną mocą, generując przy tym hałas. Aby jak najlepiej chronić przyrodę i minimalizo-

wać zagrożenia dla środowiska, użytkowanie poligonów jest objęte pewnymi zasadami²⁰:

- całkowicie wyłączyć z procesu szkolenia tereny parków narodowych i rezerwatów znajdujących się w granicach poligonów, z wyjątkiem przejazdu po wytyczonych drogach;
- dokonać inwentaryzacji, oznaczyć oraz zabezpieczyć przed dewastacją pomniki przyrody oraz siedliska i miejsca lęgowe chronionych gatunków zwierząt i roślin;
- wyznaczyć obszary niedostępne lub obszary o ograniczonej dostępności ze względu na ochronę zwierząt oraz roślin, w szczególności obszary obejmujące siedliska oraz miejsca lęgowe gatunków chronionych zwierząt i roślin, a dla obszarów o ograniczonej dostępności określić terminy i zakres wprowadzonych ograniczeń działalności szkoleniowej;
- w planowaniu i realizacji ćwiczeń na poszczególnych poligonach uwzględniać zalecenia wynikające z programu ochrony przyrody, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym ochrony przeciwpożarowej, zawartych w Planie Urządzania Lasu oraz wniosków i zaleceń wynikających z Programów Ochrony Przyrody.

Hałas w siłach powietrznych

Lotnictwo, w tym lotnictwo wojskowe, jest jednym z głównych przyczyn powstawania hałasu. Lotniska wojskowe należą do terenów zamkniętych, niezbędnych dla obronności państwa, na których Minister Obrony Narodowej nadzoruje prace geodezyjne i kartograficzne²¹. Najbardziej uciążliwym hałasem lotniczym jest hałas w sąsiedztwie lotnisk wojskowych. Samoloty operujące z lotnisk wojskowych nie muszą być konstruowane z uwzględnieniem wymogu ograniczania emisji hałasu. Częste starty z użyciem dopalacza i treningowe loty nocne są kolejną przyczyną wzrostu poziomu hałasu. Silnik turbodrzutowy wytwarza hałas o poziomie ok. 140 dB, natomiast silnik turbodrzutowy z dopalaczem – aż 150 dB. Samoloty bojowe przekraczając prędkość rozchodzenia się dźwięku, wywołują akustyczną falę uderzeniową, która negatywnie wpływa nie tylko na organizmy żywe, ale także na budynki i budowle²².

Dopuszczalne normy hałasu, które powodowane są przez działania lotnictwa, określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie

¹⁵ Ministerstwo Obrony Narodowej. *Kodeks honorowy żołnierza zawodowego Wojska Polskiego*, Warszawa 2011, str. 3.

¹⁶ Nakashima A.M., Borland M.J., Abel S.M., *Measurement of noise and vibration in Canadian forces armoured vehicles*, <https://www.semanticscholar.org/paper/Measurement-of-noise-and-vibration-in-Canadian-Nakashima-Borland/cb96f66568aa4704176d197cf073f93da89ddcbb>, [dostęp: 25.10.2022]

¹⁷ Kantor I., Żera J., Młyński R., Kozłowski E., Wojdas A., Jurkiewicz D., *Ocena narażenia na hałas impulsowy w trakcie służby wojskowej – problem nadal aktualny*, „Lekarz Wojskowy” 2010, 88, nr 2, s. 97–102.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, (DzU z 2002 r. nr 217, poz. 1833).

¹⁹ Rafał Młyński, Emil Kozłowski, *Tłumienie dźwięku hełmofonu czołgisty*, Biuletyn WAT Vol. LXIV, nr 1, 2015.

²⁰ § 6, Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 sierpnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania instrukcji szkoleniowej w zakresie zapewnienia wymogów ochrony zwierząt oraz roślin w toku szkolenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na poligonach. DzU 2002 r. nr 137 poz. 1157.

²¹ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa, DzU 2003 r., nr 141 poz. 1368.

²² Jacek Kil, Tomasz Podciborski, *Wpływ hałasu lotniczego na sposób zagospodarowania przestrzeni*, Instytut Nauk o Ziemi UMCS, Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Lublin 2008, s. 232–233.

Tab. 2. Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych, wyrażone wskaźnikami (Aeq D i LAeq N), które to wskaźniki mają zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby.

Lp.	Rodzaj terenu	Dopuszczalny poziom hałasu w dB	
		Aeq D Podział czasu odniesienia równy 16 godzinom	LAeq N Podział czasu odniesienia równy 8 godzinom
1.	a) strefa ochronna „A” uzdrowiska b) tereny szpitali, domów opieki społecznej c) tereny zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży	55	45
2.	a) tereny zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej oraz zabudowy zagrodowej i zamieszkania zbiorowego b) tereny rekreacyjno-wypoczynkowe c) tereny mieszkaniowo-usługowe d) tereny w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców	60	50

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, (DzU nr 120, poz. 826).

dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (DzU nr 120, poz. 826). W powyższej tabeli zostały określone dopuszczalne normy hałasu za pomocą wskaźnika poziomu hałasu (Aeq D i LAeq N).

Koncentrując się na hałasie pochodzącym z działalności lotnictwa należy wyróżnić dwa rodzaje dźwięków: słyszalne i infradźwiękowe. Dźwięki słyszalne to takie, które słyszalne są przez człowieka, natomiast infradźwięki nie są słyszalne przez człowieka.

Hałas infradźwiękowy charakteryzowany jest przez:

- równoważony poziom ciśnienia akustycznego skorygowany charakterystyką częstotliwości G odniesiony do 8-godzinne go dnia pracy lub równoważny poziom ciśnienia akustycznego skorygowany charakterystyką częstotliwości G, odniesiony do tygodnia pracy (wyjątkowo w przypadku oddziaływania hałasu infradźwiękowego na organizm człowieka w sposób nierównomierny, w poszczególnych dniach w tygodniu); nie może on przekraczać 102 dB;
- szczytowy nieskorygowany poziom ciśnienia akustycznego; nie może on przekraczać 145 dB²³.

Źródła dźwięków, które tworzą hałas z samolotów odrzutowych, zostały przedstawione na poniższym rysunku [rys. 1].

Hałas lotniczy swoim oddziaływaniem sięga wielu kilometrów. Obszary przylotniskowe narażone są na hałas zewnętrzny i to może negatywnie wpływać na mieszkańców tych terenów, środowisko naturalne, budynki, ale również na personel portu lotniczego. Obszar związany z hałasem zewnętrznym wywołanym działaniami lotniczymi można podzielić na otoczenie bliższe (obszar portu lotniczego) i otoczenie dalsze (obszar bezpośred-

nio przylegający do terenu portu lotniczego). W otoczeniu bliskim wyróżniane są dwa rodzaje hałasu²⁴:

- obsługa samolotu w stanie stacjonarnym, może to być hałas związany z uruchamianiem i rozgrzewaniem silników podczas przedstartowych prób silników;
- ruch samolotu po płycie lotniska, wywołany może być podczas kołowania (napęd własny) czy też podczas przetaczania (napęd pojazdu holującego).

W otoczeniu dalszym natomiast hałas związany jest z:

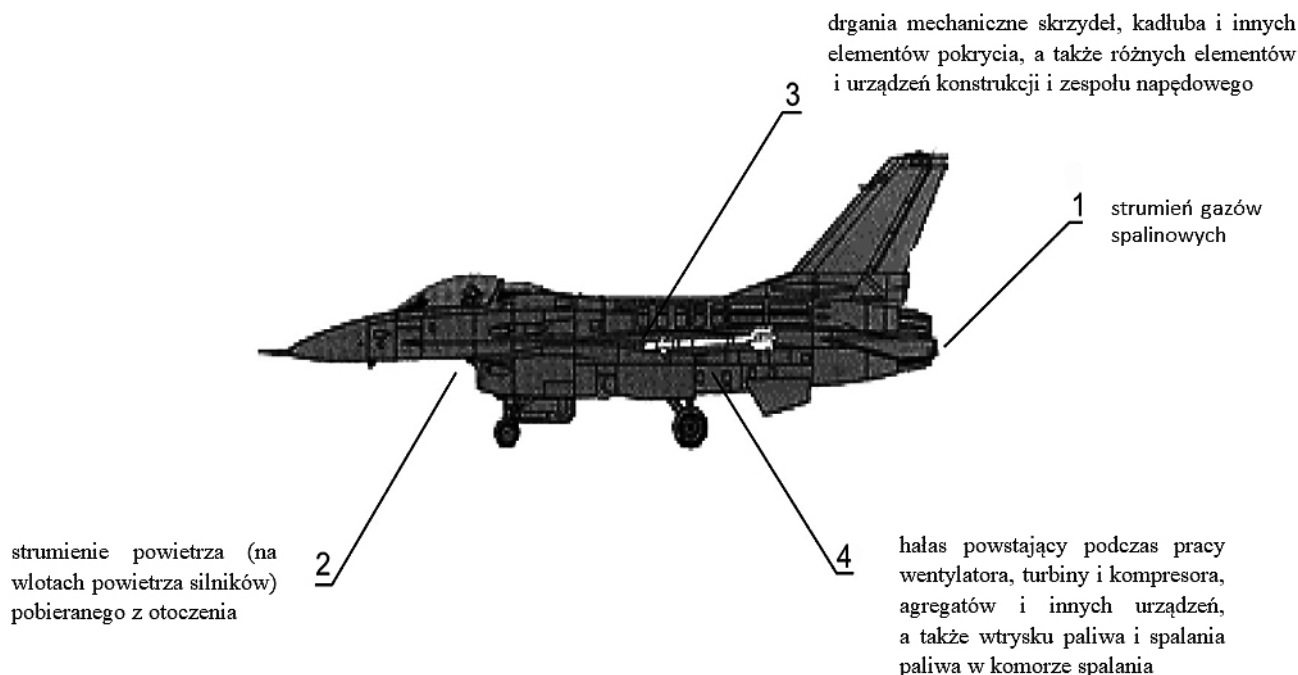
- ruchem samolotów w granicach lotniska; hałas wywołany jest podczas rozbiegów i początkowego etapu wznoszenia, podczas końcowego etapu podchodzenia do lądowania i dobiegów po lądowaniu czy też hałas podczas przyziemienia i hamowania;
- ruchem samolotów wokół lotniska; hałas wywołany podczas wznoszenia, podchodzenia do lądowania, krążenia, oczekiwania na lądowanie.

W związku z tak dużym hałasem jaki występuje przy lotniskach, należy chronić środowisko naturalne. Jednym ze sposobów ochrony środowiska jest wyznaczenie terenów ograniczonego użytkowania. Zgodnie z art. 135.1 ustawy Prawo ochrony środowiska obszar ograniczonego użytkowania jest wyznaczany z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Taki obszar może być również wyznaczony z analizy porealizacyjnej, z której wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy

²³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, (DzU z 2002 r., nr 217, poz. 1833).

²⁴ Franciszek Tomaszewski, Wojciech Misztal, *Oddziaływanie hałasu lotniczego na środowisko*, „Czasopismo techniczne. Mechanik” 2012 nr 14, Wyd. Politechnika Krakowska, s. 312–314

Rys. 1. Źródła powstającego hałasu z samolotów odrzutowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Franciszek Tomaszewski, Wojciech Misztal, *Oddziaływanie hałasu lotniczego na środowisko*, „Czasopismo techniczne. Mechanik.” 2012 nr 14, Wyd. Politechnika Krakowska.

jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, w tym dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej, obiektów sieci gazowej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.

Eksploatacja dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poprzez wprowadzenie emisji gazów lub pyłów do powietrza, ścieków do wód lub ziemi, wytwarzanie odpadów czy też powodowanie hałasu. Powstające w związku z eksploatacją tych obiektów zagrożenia nie mogą powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający danym obiektem ma tytuł prawny. Jeżeli natomiast w związku z eksploatacją drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej lub lotniska utworzono obszar ograniczonego użytkowania, eksploatacja nie może spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza tym obszarem²⁵.

Przykładem obszaru ograniczonego użytkowania jest obszar wokół Lotniska Wojskowego w Królewie Malborskim. Na poniższym rysunku został zobrazowany obszar ograniczonego użytkowania lotniska z zaznaczonymi strefami [rys. 2].

Granice zewnętrzne obszaru ograniczonego użytkowania wyznacza się na podstawie obwiedni izolacji równoważnego poziomu dźwięku $A_{LAeqN} = 45$ dB,

²⁵ Art. 174. 1–3, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001 nr 62 poz. 627.

pochodzącego od startów, lądowań i przelotów statków powietrznych, natomiast granicę wewnętrzną obszaru ograniczonego użytkowania wyznacza granica terenu lotniska. Utworzono dwie strefy²⁶:

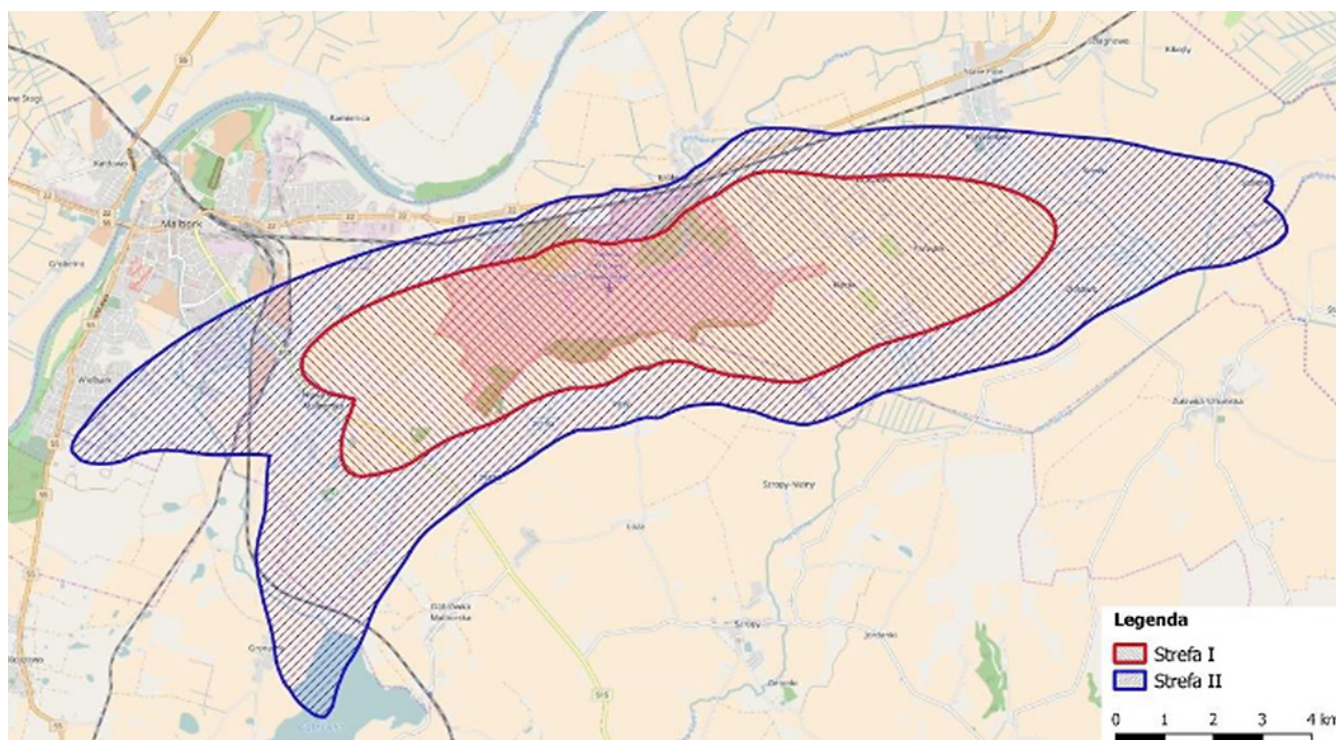
- strefa I (strefa wewnętrzna), ograniczona od zewnątrz obwiednią izolacji 50 dB w porze nocnej i 60 dB w porze dziennej oraz od wewnątrz – granicą terenu lotniska;
- strefa II (strefa zewnętrzna), ograniczona od zewnątrz granicą obszaru ograniczonego użytkowania (obwiednia izolacji 45 dB w porze nocnej, wymaganej dla terenów o podwyższonych standardach akustycznych) oraz od wewnątrz – obwiednią izolacji 50 dB w porze nocnej i 60 dB w porze dziennej (wymaganą dla terenów zabudowy mieszkaniowej).

W obszarze ograniczonego użytkowania wprowadzono ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu i sposobu korzystania z terenów w strefie I jak i w strefie II, np. zakazano przeznaczać tereny pod budowę, zmianę funkcji istniejących budynków takich jak szpitale, domy opieki społecznej, szkoły, przedszkola, a także zakazano tworzenia stref ochronnych „A” uzdrowiska²⁷.

²⁶ Uchwała nr 334/Xxxii/17 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół Lotniska Wojskowego w Królewie Malborskim – JW1128 Malbork/Krasnołęka, dla części leżącej na terenie województwa pomorskiego, D.U. Województwa Pomorskiego

²⁷ Tamże.

Rys. 2. Mapa obszaru ograniczonego użytkowania Lotniska Wojskowego Królewo Malborskie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Franciszek Tomaszewski, Wojciech Misztal, *Oddziaływanie hałasu lotniczego na środowisko*, „Czasopismo techniczne. Mechanik” 2012 nr 14, Wyd. Politechnika Krakowska.

Hałas w marynarce wojennej – hałas pod wodą

Działania sił zbrojnych w morzu przyczyniają się do powstawania hałasu pod wodą. Podwodny hałas został zakwalifikowany jako zanieczyszczenie. Zgodnie z art. 3 pkt 8 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej „zanieczyszczenie” to spowodowane przez działalność człowieka bezpośrednie lub pośrednie wprowadzanie do środowiska morskiego substancji lub energii, w tym również podmorskiego hałasu będącego wynikiem działalności człowieka. Zanieczyszczenie powoduje lub może powodować negatywne skutki takie jak: szkody w żywych zasobach i ekosystemach morskich, w tym utratę różnorodności biologicznej, zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, utrudnienia w działalności morskiej, w tym dla rybołówstwa, turystyki i rekreacji, oraz w innych zgodnych z prawem sposobach korzystania z morza, jak również pogorszenie jakości użytkowanej wody morskiej i zmniejszenie walorów estetycznych lub też – ogólnie – pogorszenie możliwości zrównoważonego użytkowania zasobów i usług morskich²⁸.

Okręty w działaniach bojowych bardzo często stosują różne zakłócenia, aby przeciwnik ich nie wykrył. Zakłócenia te w morzu mogą rozchodzić się nawet na dziesiątki

kilometrów. Hałas w wodzie bardzo szkodzi na faunę i florę. Szczególnie niebezpieczne jest to dla wielorybów, delfinów czy żyjących w Morzu Bałtyckim morświnów – nadmiar dźwięków upośledza zmysły echolokacji, dzięki której orientują one się w morskiej przestrzeni i zdobywają pokarm. Upośledzenie tego zmysłu powoduje problemy w poruszaniu się wśród podwodnych przeszkód: raf, skał, sieci i wraków, a także w zdobyciu pożywienia²⁹.

Działania prowadzone przez siły zbrojne w czasie pokoju prowadzone są w taki sposób, aby jak najmniej zanieczyszczać środowisko naturalne. Na przykład przeprowadzona w 2009 r. akcja zniszczenia bomb głębinowych pochodzących z czasów II wojny światowej, zalegających na dnie Zatoki Gdańskiej. W działaniach tych brała udział nie tylko marynarka wojenna, ale wiele innych instytucji skoordynowało swoje działania, aby jak najlepiej ochronić zwierzęta morskie³⁰. Niestety na co dzień marynarki wojenne używają sonarów. Sonary są niezbędne dla okrętów, ponieważ stosowane są do wykrywania wrogich okrętów podwodnych, zatem emitowane przez nie fale rozchodzą się na przestrzeni prawie wszystkich akwenów morskich. Sonary stwarzają największe zagrożenie dla waleni; powodują masowe

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 164/19.

²⁹ A. Piątucha, *Ochrona środowiska naturalnego, a działalność bojowa wojsk*, Ochrona i ratownictwo w miastach i środowisku naturalnym, red. naukowa A. Ostrokoński, R. Tomaszewski, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2019 r. s. 217.

³⁰ Paulina Glińska, *W sojuszu z naturą*, „Polska Zbrojna” 2012, marzec, nr 10, s. 13–20.

osiadanie ich na brzeg, uszkadzają słuch, a nawet w sposób pośredni lub bezpośredni mogą przyczyniać się do śmierci zwierząt³¹. Podwodny hałas jest zjawiskiem niebezpiecznym dla zwierząt i słusznie uznano go za zanieczyszczenie, dlatego też musi być on stale monitorowany i ograniczany.

Podsumowanie

Przedstawione zagadnienia związane z hałasem w siłach zbrojnych są bardzo złożone. Rozwój sprzętu wojskowego i lotnisk charakteryzuje się wysokim poziomem hałasu. Przekraczające normy poziomów dźwięków słyszalnych podczas codziennej służby, ale również wysoki poziom dźwięków w pasmach infradźwiękowym, są dużym problemem. Siły zbrojne starają się chronić nie tylko żołnierzy w czasie służby, ale również środowisko naturalne, aby zagrożenia związane z wytwarzaniem hałasu była jak najmniejsze.

Bibliografia

- Borkowska A., *Dziwne zachowanie ssaków morskich. Dlaczego delfiny i wieloryby osiadają na płyciznach?*, ekologia.pl, [dostęp 30.10.2022].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 164/19.
- Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku, DzUUE.L.2002.189.12.
- Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku, DzUUE.L.2002.189.12.
- Encyklopedia PWN, Hałas, hałas, Encyklopedia PWN: źródło wiarygodnej i rzetelnej wiedzy, [dostęp: 22.10.2022].
- Glińska P., *W sojuszu z naturą*, „Polska Zbrojna” 2012, marzec, nr 10, s. 13–20.
- Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2021*, Warszawa 2021, s. 183.
- Hałas, Hałas w środowisku. Zanieczyszczenie hałasem – przyczyny i skutki (ekologia.pl), [dostęp: 22.10.2022].
- Kantor I., Żera J., Młyński R., Kozłowski E., Wojdas A., Jurkiewicz D., *Ocena narażenia na hałas impulsowy w trakcie służby wojskowej – problem nadal aktualny*, „Lekarz Wojskowy” 2010, 88, nr 2, s. 97–102.
- Kil J., Podciborski T., *Wpływ hałasu lotniczego na sposób zagospodarowania przestrzeni*, Instytut Nauk o Ziemi UMCS, Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Lublin 2008, s. 232–233.
- Konwencja Nr 148, Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony pracowników przed zagrożeniami zawodowymi w miejscach pracy, spowodowanymi zanieczyszczeniem powietrza, hałasem i wibracją.
- Ministerstwo Obrony Narodowej. Kodeks honorowy żołnierza zawodowego Wojska Polskiego, Warszawa 2011, str.3.
- Młyński R., Kozłowski E., *Tłumienie dźwięku hełmofonu czołgisty*, „Biuletyn WAT” vol. LXIV, nr 1, 2015.
- Nakashima A.M., Borland M.J., Abel S.M., *Measurement of noise and vibration in Canadian forces armoured vehicles*, <https://www.semanticscholar.org/paper/Measurement-of-noise-and-vibration-in-Canadian-Nakashima-Borland/cb96f66568aa4704176d-197cf073f93da89ddcdb>, [dostęp: 25.10.2022].
- Piątucha A., *Ochrona środowiska naturalnego, a działalność bojowa wojsk, Ochrona i ratownictwo w miastach i środowisku naturalnym*, red. Nauk. A. Ostrokólski, R. Tomaszewski, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2019 r. s. 217.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń w zakresie emisji hałasu do środowiska, DzU Nr 263. Poz. 2202.
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa, DzU 2003 r., nr 141 poz. 1368.
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 sierpnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania instrukcji szkoleniowej w zakresie zapewnienia wymogów ochrony zwierząt oraz roślin w toku szkolenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na poligonach. DzU 2002 r. nr 137 poz. 1157.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, (DzU z 2002 r., nr 217, poz. 1833).
- Tomaszewski F., Wojciech Misztal F., *Oddziaływanie hałasu lotniczego na środowisko*, „Czasopismo techniczne. Mechanik”, 2012, Wyd. Politechnika Krakowska, nr 14, s. 312–314.
- Uchwała nr 334/Xxxii/17 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół Lotniska Wojskowego w Królewie Malborskim – JW1128 Malbork/Krasnotęka, dla części leżącej na terenie województwa pomorskiego, D.U. Województwa Pomorskiego.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU 2001 Nr 62 poz. 627.

³¹ A. Borkowska, *Dziwne zachowanie ssaków morskich. Dlaczego delfiny i wieloryby osiadają na płyciznach?*, *Dziwne zachowanie ssaków morskich. Dlaczego delfiny i wieloryby osiadają na płyciznach?* (ekologia.pl) [dostęp: 30.10.2022].



Klaudia Koniecko ORCID: 0009-0004-1478-7278

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni im. Bohaterów Westerplatte

Rola e-pracy w kreacji szans i możliwości rozwoju jednostek na współczesnym rynku pracy

The role of e-work in creating opportunities and possibilities for individuals to develop in contemporary labour market

Streszczenie: Artykuł koncentruje się na roli e-pracy w kreacji szans i możliwości rozwoju jednostek na współczesnym rynku pracy. W dobie postępującej cyfryzacji i rosnącego znaczenia technologii informacyjno-komunikacyjnych e-praca staje się coraz bardziej powszechna i wpływa na różne aspekty życia zawodowego jednostek. Artykuł podkreśla również istotne wyzwania związane z e-pracą, takie jak rozproszenie pracy i brak bezpośredniego kontaktu z innymi ludźmi, potencjalne zagrożenia dla prywatności i bezpieczeństwa danych oraz możliwość nadużyć w zakresie nadzoru pracowniczego. Autorzy analizują również, jak e-praca wpływa na rozwój jednostek w kontekście zdobywania nowych umiejętności i kompetencji. Praca w środowisku wirtualnym wymaga od pracowników elastyczności, samodyscypliny, umiejętności zarządzania czasem i zdolności do efektywnej komunikacji online. Jednocześnie e-praca może stwarzać nowe możliwości rozwoju, np. poprzez dostęp do szkoleń online, narzędzi współpracy i platform e-learningowych. Wnioski z artykułu sugerują, że e-praca ma znaczący wpływ na kreację szans i możliwości rozwoju jednostek na współczesnym rynku pracy. Jednak konieczne jest również uwzględnienie i zarządzanie wyzwaniami związanymi z e-pracą, aby zapewnić skuteczne i zrównoważone wykorzystanie tych technologii w celu poprawy warunków pracy i rozwoju zawodowego pracowników.

Słowa kluczowe: e-praca, praca zdalna, warunki pracy, rozwój zawodowy, wyzwania e-pracy, możliwość rozwoju

Abstract: The article focuses on the role of e-work in creating opportunities and development possibilities for individuals in the modern labor market. In the era of advancing digitization and the growing importance of information and communication technologies, e-work is becoming increasingly common and influencing various aspects of individuals' professional lives. The article also emphasizes significant challenges associated with e-work, such as job dispersion and lack of direct contact with other people, potential threats to privacy and data security, and the possibility of abuses in terms of employee monitoring. The authors also analyze how e-work impacts individuals' development in the context of acquiring new skills and competencies. Working in a virtual environment requires flexibility, self-discipline, time management skills, and the ability to communicate effectively online from employees. At the same time, e-work can create new development opportunities, for example, through access to online training, collaboration tools, and e-learning platforms. The conclusions from the article suggest that e-work has a significant impact on creating opportunities and development possibilities for individuals in the modern labor market. However, it is also necessary to consider and manage the

challenges associated with e-work to ensure effective and sustainable utilization of these technologies to improve working conditions and employees professional development.

Keywords: e-work, remote work, working conditions, professional development, e-work challenges, development opportunities

Wstęp

Współczesny rynek pracy stawia przed pracownikami nowe wyzwania i wymusza dostosowanie się ich do nowej rzeczywistości. Nowe bariery postawił postęp w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Pandemia COVID-19 przyczyniła się do szybkiego wdrożenia nowych technologii w sferę stosunków pracy, przedstawiając ten obszar w zupełnie nowym wydaniu. Jednym ze znaków rozpoznawczych nowoczesnego społeczeństwa stała się e-praca, która jest reakcją na szybko zmieniające się potrzeby rynku. Telepraca przez wielu postrzegana jest jako potencjalna szansa i perspektywa w zarządzaniu kapitałem ludzkim. W warunkach światowego kryzysu możliwość pracy zdalnej stała się ratunkiem na utrzymanie bytu materialnego i kontynuowanie dotychczasowego życia codziennego. Społeczeństwo wydaje się jednak nie dostrzegać ryzykowności tego zjawiska, które przysłania chwilowe zafascynowanie nowymi możliwościami. Pomimo wielu korzyści, e-praca jest pogłębiającym się zagrożeniem dla rozwoju jednostek na współczesnym rynku pracy.

Definicja e-pracy

Definicja e-pracy jest uwarunkowana ewolucją zachodzących przemian społeczno-gospodarczo-kulturowych. Pojęcie to używane jest zamiennie z określeniami: telepraca, praca zdalna, praca mobilna itd. Idea tego zjawiska powstała w latach 70. XX w., choć pierwszy epizod zaobserwowano już w roku 1962 w brytyjskiej firmie programistycznej. Nieświadome wprowadzenie nowych rozwiązań stało się napędem do wykreowania innowacyjnych form świadczenia usług¹. Ciekawą definicję zaprezentował amerykański naukowiec Jack Nilles w drugiej połowie XX w. Sugeruje on, że telepraca to *każdy rodzaj zastępowania podróży związanych z pracą techniką informacyjną (np. telekomunikacją i komputerami); można powiedzieć, że jest to przemieszczanie pracy do pracowników zamiast pracowników do pracy*². Bardziej konkretne spostrzeżenie wykazuje, że telepraca to nowa forma organizacji pracy, świadczona przez pracownika na rzecz jednego lub kilku pracodawców. Praca ta wykonywana jest z dala od centrali firmy, a jej efekty

przekazywane są do wyznaczonych miejsc za pomocą różnych urządzeń teleinformacyjnych³. Prób zdefiniowania tego zagadnienia było wiele. Każda z nich była ze sobą powiązana wspólnymi elementami związanymi z technologią i telekomunikacją. Wszystkie te definicje kryją w sobie jednak coś bardziej wymagającego – zasób, który wymaga specjalnego poczucia bezpieczeństwa i troski. Każde zlecenie pracy ma swoje podłoże w zasobach ludzkich. To właśnie pracownicy są jednymi z najważniejszych zasobów firmy, których wprowadzenie pracy zdalnej dotyka bezpośrednio.

Zagrożenia płynące z pracy zdalnej

Pierwsze zagrożenia można odnaleźć w zakresie ekonomicznej funkcji pracy. Funkcja bytowa polega na zapewnieniu środków niezbędnych do przetrwania, najczęściej w formie wynagrodzenia finansowego. Cechy telepracy mają niestety pośredni wpływ na rozwój jednostki. Według dostępnych źródeł praca zdalna może przyczynić się do zmniejszenia lub zastopowania doskonalenia kompetencji niezbędnych dla utrzymania lub zwiększenia rynkowej wartości pracownika lub mniejsze szanse awansu⁴. Pracując w domu, osoba wykonująca powierzone zadanie może zostać niezauważona i niewłaściwie oceniona przez przełożonego. Jednostka nie ma także licznych okazji pochwalenia się dodatkowymi osiągnięciami⁵. Konsekwencją jest możliwy wpływ cech telepracy na niekorzystne dla pracownika obniżenie bezpośrednich przychodów. Literatura przedmiotu wskazuje także narażenie na ograniczenie dostępu do zasobów organizacji. Jako przykład może posłużyć podstawowe wyposażenie biurowe⁶. Warty uwagi jest także fakt wykorzystania pomieszczeń i własnych sprzętów na potrzeby aranżacji miejsca pracy. Może to znacząco wpływać na obniżenie komfortu mieszkania i wartości wypoczynku⁷. Rozwiązaniem tego problemu są nowe zapisy prawne, które mówią o ponoszeniu kosztów wyposażenia miejsca pracy przez pracodawcę. Minimalne standardy bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii, które muszą być spełnione przez stanowiska pracy wyposażone w monitory ekranowe, zostały określone w załączniku do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych

³ D. Książek, Telepraca, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 7/2004.

⁴ A. Jeran Praca zdalna jako źródło problemów realizacji funkcji pracy, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

⁵ J. Sikora, Telepraca – o walorach i pułapkach elastycznego zatrudnienia, [w:] Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych. Innowacje i implikacje interdyscyplinarne, red. Z.E. Zieliński, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej. Kielce 2012, s. 8.

⁶ M. Makowiec, T. Bober, Wpływ pracy na człowieka zatrudnionego na zasadach telepracy, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego., 2008, s. 153.

⁷ M. Makowiec, B. Miłkuła, B., Dehumanizacja w telepracy domowej. Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, 2014, s. 64.

¹ Dr Renata Jedlińska, Kapitał ludzki w e-gospodarce na przykładzie e-pracy, Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

² J.M. Nilles, Telepraca, strategie kierowania wirtualną załogą, Warszawa 2003, s. 21.

w monitory ekranowe⁸. Wzrost popularności pracy zdalnej i jej ewolucja wymusiła regulacje prawne w opisywanym zakresie, tym samym wykazując dużą troskę o bezpieczeństwo i zdrowie pracowników. Pracodawca musi zapewnić materiały i narzędzia pracy niezbędne do wykonywania obowiązków zdalnie, w tym urządzenia techniczne. Po jego stronie jest także zapewnienie odpowiedniej instalacji, serwisu czy konserwacji sprzętów lub pokrycie kosztów z tym związanych⁹.

Kolejne zagrożenia należy zauważyć w relacyjnej funkcji pracy, czyli wykonywaniem jej w zespole i społecznym kontekście. Interakcja i relacje międzyludzkie to jedne z głównych, najbardziej doskwierających skutków wprowadzenia pracy zdalnej w dobie pandemii COVID-19. Tradycyjna forma pracy pozwalała na wspólne przerwy, spotkania na korytarzu czy wspólną drogę do pracy. Wszystkie te czynniki pozwalają m.in. na wzajemne okazywanie szacunku w relacji pracownik – pracodawca, ale także między samymi pracownikami. Składa się to na budowanie relacji międzyludzkich, które przyczyniają się do poczucia wsparcia i zrozumienia. Ważna jest także kwestia przynależności do danej społeczności. Praca zdalna często wyklucza jednostki

⁸ DzU z 1998 r., nr 148, poz. 973.

⁹ Praca zdalna: obowiązki pracodawcy od 7 kwietnia, www.pit.pl, [dostęp: 18.07.2023].

z budowania jej kapitału relacji, czego konsekwencją jest poczucie osamotnienia, izolacja¹⁰ i brak motywacji do wykonywania obowiązków. Potwierdza to globalne badanie pracy zdalnej firmy Bruffer z 2020 r. [rys. 1], które jasno wskazuje trudności, jakie według pracowników były najistotniejsze. W rankingu przodują wymienione wyżej trudności z komunikacją i osamotnienie.

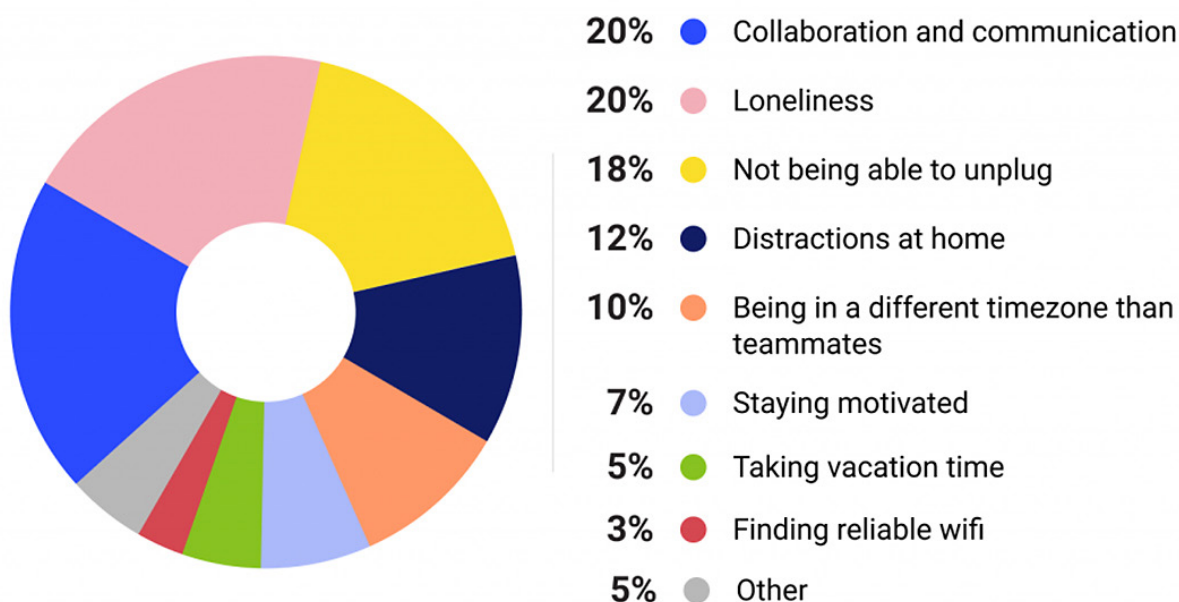
Ważnym aspektem w sferze relacji społecznych jest także elastyczność procesów pracy do czasu ich trwania. Praca zdalna pozwala na organizację planu dnia według własnych potrzeb pracownika. Nieumiejętne dysponowanie własnym czasem może przynieść nieoczekiwane skutki, które niezauważone potrafią zmienić się w realne zagrożenia. Zakłócenia wynikające z zanikania dokładnej granicy między sferą pracy a sferą życia prywatnego mogą wywoływać negatywny wpływ na relacje z najbliższymi czy wypoczynek¹¹. Zagrożeń należy dopatrywać się także w zatraconiu codziennych zachowań związanych z wyjściem do pracy. Praca w domu pozwala na rezygnację z odpowiedniego stroju, czystej fryzury czy zadbanego wyglądu. Czynniki te mogą obniżyć samoocenę telepracownika, obniżając przy tym nastrój,

¹⁰ W. Furmanek, *Zalety i wady telepracy*. Edukacja – Technika – Informatyka, 2015, nr 6 (1), s. 127.

¹¹ B. Chomałowska, P. Chłopek, *Telepraca – nowa forma organizacji pracy. Nowy obszar dysfunkcji i patologii?*, 2011.

Rys. 1. Na jakie trudności wskazywali pracownicy w pracy zdalnej?

What's your biggest struggle with working remotely?



State of Remote Report 2020

buffer.com/state-of-remote-2020



Źródło: <https://buffer.com/state-of-remote-work/2020> [dostęp: 31.03.2023].

zaangażowanie czy samoocenę. Trwałe zaniedbanie podstawowych czynności może być elementem prowadzącym nawet do poważnych chorób psychicznych.

Osoby decydujące się na pracę zdalną powinny wziąć pod uwagę liczne możliwe zakłócenia, które mogą notorycznie rozregulowywać ich rytm pracy. Bodźce zewnętrzne wynikające z życia codziennego – remont sąsiedniego mieszkania czy wizyta kuriera – mogą odwracać uwagę pracownika od realizowanego zadania. Należy pamiętać, że każde najdrobniejsze zakłócenie prowadzi do utraty cennego skupienia, które w następstwie ciężko odbudować¹².

Wyżej wymienione zagrożenia ekonomiczne czy społeczne to przykłady bezpośrednich skutków telepracy. Konsekwencje są także długofalowe, a zagrożeń pracy zdalnej można dopatrywać się także w zakresie samorealizacji. Jednym z przykładów jest fakt zanikania wsparcia przełożonego poprzez opóźnienie uzyskiwania informacji zwrotnej w sytuacji problemów z wykonaniem powierzonego zadania. Uwagę na to zwracają dostępne źródła, które zaznaczają, że „reakcje na działanie telepracownika są odroczone, nie ma bezpośredniej informacji zwrotnej o jakości pracy, edukacyjny wpływ kierownika jest zredukowany”¹³. Wiąże się to z pogarszającą się sytuacją w zakresie kształcenia formalnego i doskonaleniem doświadczenia zawodowego pracownika. Do ograniczeń osobistego rozwoju można przypisać także niedocenienie pracy wykonywanej w miejscu zamieszkania, która staje się niewidoczna dla bliskich i przyjaciół. Przyczyną tego jest zaniknięcie powiązania jednostki z wizerunkiem firmy, siedzibą, czy lokalizacją.

¹² S. Klein, *Czas. Przewodnik użytkownika*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa, 2009.

¹³ J. Sikora, *Telepraca – o walorach i pułapkach elastycznego zatrudnienia*, [w:] *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych. Innowacje i implikacje interdyscyplinarne*, red. Z.E. Zieliński, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Kielce, 2012, s. 86.

Szansy dla rozwoju jednostek

Przytoczone wyżej argumenty wykazują niekorzystne skutki, które mogą powodować napięcia, konflikty i dezorganizację społeczną. Biorąc pod uwagę obiektywną opinię i szerokie spojrzenie na zależności badanego obszaru, nie sposób pominąć zalety e-pracy. Niewątpliwie są nimi minimalizacja czasu na dojazdy do pracy, a co za tym idzie – oszczędność na wydatkach związanych z paliwem. Mieszkańcy dużych aglomeracji na co dzień borykają się z długimi korkami, marnując przy tym nawet do kilku godzin dziennie. Kolejne przeprowadzone badanie [rys. 2] doskonale potwierdza, jak bardzo pracownicy doceniają swój czas.

Zaoszczędzony czas i dodatkowe pieniądze w domowym budżecie mają pozytywny wpływ na szansę rozwoju jednostki. Zasoby te można przeznaczyć na dodatkowe zajęcia, które przyczynią się do rozwoju pasji i zainteresowań jednostki lub wsparcia jej zdrowia fizycznego i psychicznego.

Poza zaletami dotyczącymi sfery finansowej należy wskazać także te w sferze społecznej. Wykazane wyżej negatywne skutki mogą ewoluować w pozytywne aspekty w zależności od osobistych uwarunkowań jednostki. Niektóre kwestie mogą być postrzegane równocześnie jako wady i zalety pracy zdalnej. Elastyczność czasu pracy może generować zjawisko facylitacji, czyli ułatwienia codziennego funkcjonowania¹⁴. Ponadto utrzymanie harmonii między dwiema kluczowymi sferami życia ma wpływ na stan emocjonalny i zachowanie pracownika. Dzięki temu może on swobodnie utrzymywać kontakt z rodziną i dbać o dobre relacje z najbliższymi¹⁵. Dodatkowo mniejsze napięcie i zdolność do organizacji własnego planu dnia przyczyniają się do wzrostu zadowolenia

¹⁴ K. Sęczkowska *Konsekwencje psychospołeczne pracy zdalnej*, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, *Problemy Nauk Humanistycznych i Społecznych. Teoria i Praktyka* 2019/2.

¹⁵ K. Lorenz, *Telepraca a środowisko naturalne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2011, nr 27 *Informatyka, technologie – społeczeństwo – zastosowania*.

Rys. 2. Najczęściej wskazywane zalety pracy zdalnej i hybrydowej



Źródło: pracuj.pl [dostęp: 31.03.2023].

z pracy. Konsekwencją może być większa lojalność wobec swojego pracodawcy i skłonność do polecenia organizacji potencjalnym kandydatom¹⁶.

Wyżej wykazane argumenty pokazują wady i zalety telepracy. Klucz do sukcesu tkwi w prawidłowym podejściu do słabych i mocnych stron. Chcąc osiągnąć sukces, należy wzmacniać i rozwijać walory swojej sytuacji, a defekty minimalizować lub eliminować. Rada ta jest uniwersalna i odnosi się także do roli e-pracy w kreacji szans i możliwości rozwoju jednostek we współczesnym rynku pracy.

Aby zwiększyć szanse awansu w pracy zdalnej, należy wykazać się większą inicjatywą. Pozytywnym będzie pokazanie własnych pomysłów i udowodnienie, że potrafimy pracować samodzielnie i bez nadzoru. Relacje międzyludzkie także wymagają większego zaangażowania. Dbanie o dobre relacje z przełożonym i pracownikami jest szansą na zachowanie bezpieczeństwa społecznego. Podczas wykonywania pracy zdalnej potrzeba większej motywacji do organizacji spotkań integracyjnych. Warto skorzystać także z różnych rozwiązań technologicznych, które pozwolą na ułatwienie komunikacji między pracownikami. Pożądane jest także stworzenie zamkniętej przestrzeni, do której mają dostęp tylko autoryzowane osoby. Pozwoli to na wykreowanie poczucia przynależności do danej grupy. Wykazana została także istotność potrzeby samorealizacji i potrzeby rozwoju zawodowego jednostki. Korzystając z rozwoju cyfryzacji istnieje możliwość korzystania ze szkoleń online. Czas zaoszczędzony na dojazdy do pracy możemy przeznaczyć na dodatkowe szkolenia.

Podsumowanie

Telepraca jest interesującym zjawiskiem, którego nagłą ewolucję możemy obserwować w XXI w. Przyniosła ona znaczne zmiany w funkcjonowaniu jednostek, głównie w sferze zawodowej. Praca zdalna, choć z pozoru wydaje się wielkim udogodnieniem, w rzeczywistości może nieść długodystansowe zagrożenia. Wykonywanie obowiązków względem pracodawcy na odległość przynosi liczne korzyści zarówno pod względem fizycznym, jak i psychicznym. Niemniej jednak mogą pojawić się pewne negatywne konsekwencje w sferze społecznej i relacjach międzyludzkich. Należy zaznaczyć, że każda grupa odbiorców może dostrzegać inne wady i atuty pracy zdalnej, w zależności od swoich potrzeb i sytuacji. Każde ich niedostrzeżenie przez jednostki może mieć nieodwracalne skutki. E-praca jest szansą na rozwój jednostek we współczesnym świecie, lecz jej niewłaściwe wykorzystanie i niezauważalność defektów może prowadzić do reorganizacji życia pracownika i destabilizacji w stosunkach pracy. Ważnym jest, aby uświadamiać pracowników o płynących zagrożeniach i podejmować odpowiednie decyzje w celu ich minimalizowania.

Bibliografia

- Jeran A., *Praca zdalna jako źródło problemów realizacji funkcji pracy*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Ślązak A., *Przegląd badań dotyczących telepracy*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 30.
- Chomałowska B., Chłopek P., *Telepraca – nowa forma organizacji pracy. Nowy obszar dysfunkcji i patologii?*, 2011.
- Zielińska B., *E-praca jako nowa forma zatrudnienia w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2020.
- Gajewska D., *E-praca jako nowe zjawisko na rynku pracy*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2020.
- Książek D., *Telepraca*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 7/2004.
- J. Sikora, *Telepraca – o walorach i pułapkach elastycznego zatrudnienia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Kielce 2012.
- Nilles J.M., *Telepraca, strategie kierowania wirtualną załogą*, Warszawa 2003.
- Lorenz K., *Telepraca a środowisko naturalne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica, Informatyka, technologie – społeczeństwo – zastosowania” 2011, nr 27.
- Sęczkowska K., *Konsekwencje psychospołeczne pracy zdalnej*, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Problemy Nauk Humanistycznych i Społecznych. Teoria i Praktyka 2019/2.
- Makowiec M., Mikuła B., *Dehumanizacja w telepracy domowej*. Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, 2014.
- Makowiec M., Bober T., *Wpływ pracy na człowieka zatrudnionego na zasadach telepracy*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2008.
- Jedlińska R., *Kapitał ludzki w e-gospodarce na przykładzie e-pracy*, Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.
- Klein S., *Czas. Przewodnik użytkownika*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2009.
- <https://www.pit.pl/aktualnosci/praca-zdalna-obowiazki-pracodawcy-od-7-kwietnia-1008225> [dostęp: 18.07.2023].

¹⁶ A. Ślązak, *Przegląd badań dotyczących telepracy*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 30.

<http://www.wdiom.amw.gdynia.pl/pomorskie-forum-bezpieczenstwa/>



<https://www.facebook.com/bezpieczenstwoformacjimundurowych>



Latarnia w Jarosławcu

Interesującym zabytkiem w Jarosławcu jest latarnia morska. Latarnia zbudowana została z czerwonej i glazurowanej cegły na planie koła, każdą kondygnację podkreśla ozdobny gzyms. Z balkonu, z wysokości 33 metrów, rozciąga się widok na morze i dwa duże przybrzeżne jeziora. Pierwsza wzmianka o konieczności wybudowania w Jarosławcu latarni pochodzi z 1818 r. Jedenaście lat później rozpoczęto budowę – daleko – 380 m od morza. W 1838 r. nastąpiło otwarcie latarni. W 1993 r. latarnię wpisano do rejestru zabytków.

Latarnia stoi w samym centrum miejscowości Jarosławiec, w związku z czym Turyści nie powinni mieć problemów z jej odnalezieniem. Latarnia jest udostępniona do zwiedzania.

Wysokość latarni: 33,3 m

Wysokość światła: 50,2 m n.p.m.

Zasięg światła: 23 Mm (42 km)

Charakterystyka światła: B (2) (9s)

Światło: $0,45 + 2,05 + 0,45 + 6,05 = 9$ s.

Położenie geograficzne:

szerokość 54° 32' 29" N

długość 16° 32' 41" E

pomorskie
forum
bezpieczeństwa

NR I-II (14-15)/2023

ISSN: 2543-6392

Wydawca: AMW Gdynia WDiOM

Pomeranian Security Forum