

ACTA POMERANIA

ACTA POMERANIA

pod redakcją
Tadeusza Maciejewskiego
Tomasza Biernata
Janusza Gierszewskiego

2012, NR 4

W SERII „BIBLIOTEKA PWSH POMERANIA”

Redaktor serii
Mariusz Brunka

Redaguje Kolegium w składzie
Tomasz Biernat, Janusz Gierszewski (przewodniczący),
Juliusz Jundziłł, Bogdan Kuffel (sekretarz), Václav Liška,
Tadeusz Maciejewski, Józef Załko

Recenzenci
prof. dr hab. Waldemar Kitler
prof. nzw. dr hab. Arkadiusz Karwacki
prof. nzw. dr hab. Wojciech Lamentowicz

Streszczenia tekstów
Katarzyna Nowak

Projekt okładki
Maciej Piątek

Korekta
Beata Królicka

© Copyright by Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”

Wydawca
Przedsiębiorstwo Marketingowe LOGO na zlecenie
Powszechnej Wyższej Szkoły Humanistycznej „Pomerania”
ul. Świętopełka 10, 89-620 Chojnice

ISSN 2080-6183
ISBN 978-83-62097-51-7

Skład i przygotowanie do druku: PM LOGO 52 340 18 52
Druk: MAKTECH 52 327 15 77

Nakład 200 egz.
Ark. wyd. 16,5

Spis treści

Wstęp	7
-------------	---

I. FOLIA ADMINISTRACJA

MIROSŁAW BORKOWSKI: Prawo farmaceutyczne – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne	11
PIOTR PODGÓRSKI: Pozycja prezydenta w ustroju politycznym III RP	28
KAROLINA SADOWSKA: Promocja produktów gospodarczo-turystycznych	46

II. FOLIA BEZPIECZEŃSTWO

JANUSZ GIERSEWSKI: Postrzeganie i podział terroryzmu na podstawie przeglądu definicji	59
GRZEGORZ GORYŃSKI: Organizacja i funkcjonowanie Straży Granicznej w Polsce	81
ANDRZEJ URBANEK: Współczesny wymiar międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa	106

III. FOLIA PEDAGOGIKA

KAMILA JAŻDŻEWSKA, MACIEJ KUDŁA: Funkcjonowanie dziecka z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim oraz autyzmem w rodzinie wieloproblemowej	133
IGNACY SITKO: Destrukcja osobowości w sekcie wyznaniowej jako czynnik rozpadu rodziny	145

IV. FOLIA UCZELNIA WYŻSZA A WYZWANIA RYNKU PRACY

MARTINA BLAŠKOVÁ, RUDOLF BLAŠKO: Orientation process of the graduates realized by organizations	159
---	-----

MARIUSZ BRUNKA: Działalność samorządu studenckiego jako forma przygotowania absolwentów uczelni do funkcjonowania w przestrzeni samorządowej	171
JOANNA GRUBICKA, KATARZYNA NOWAK: Perspectives and destinies of Polish graduates on Polish and European labor market	188
EDMUND JARMUSIK: Dodatkowe kształcenie dorosłych w Republice Białorusi: stan, problemy, perspektywy	198
NATALIJA G. KALASHNYK: Professional taste as a component of the value orientations of a personality	206
WIESŁAW LESNER: Rola doradcy zawodowego na zmieniającym się rynku pracy	212
EWA MATUSKA: Satisfaction with preparation to future job among tertiary education students in region of central EU	222
EWA OLSZÓWKA, ZBIGNIEW OLSZÓWKA: Ochotnicze Hufce Pracy a absolwent szkoły wyższej	232
KAMILA SLUKOVÁ: Adaptabilita vysokoškolských studentů na trhu práce v České Republice	243
IRINA SURINA: System kształcenia wyższego a potrzeby rynku pracy	250
CEZARY TATARCZUK: Absolwent szkoły wyższej na rynku pracy. Kilka uwag o rzeczywistości i nadziejach w obliczu reformy szkolnictwa wyższego	260
NOTY O AUTORACH	275
INFORMACJA DLA AUTORÓW „ACTA POMERANIA”	277

Wstęp

Wydawnictwo PWSH „Pomerania” w Chojnicach zaprasza Państwa do zapoznania się z kolejnym numerem zeszytów naukowych „Acta Pomerania”. Zawierają one wyniki badań nie tylko działających na Uczelni Katedr: Administracji, Pedagogiki czy nowo powstałej Nauk o Bezpieczeństwie. Jeden z działów przedstawia poglądy, które w większości zostały zaprezentowane na I Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Adaptacyjność absolwentów szkoły wyższej na rynku pracy – szanse i wyzwania”, zorganizowanej przez PWSH „Pomerania” w Chojnicach (23-24 V 2011 r., Jerzmionki k. Kamienia Krajeńskiego). W obradach uczestniczyli naukowcy z polskich i zagranicznych uczelni wyższych (Czechy, Słowacja, Ukraina, Rosja). W konferencji brali także udział przedstawiciele władz lokalnych i ponadlokalnych oraz dyrektorzy różnych instytucji i przedsiębiorstw, co jest wskaźnikiem silnych i ważnych związków Uczelni ze środowiskiem społecznym, w którym ona funkcjonuje. Celem konferencji była analiza uwarunkowań przystosowania absolwentów szkół wyższych do aktualnych potrzeb rynku pracy. Konferencyjne obrady koncentrowały się wokół następujących problemów: wartość kompetencji zawodowych absolwenta szkoły wyższej na rynku pracy, dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb klientów, kompetencje wychowawcze nauczyciela akademickiego. Analizowano kwestie jakości nauczania i perspektyw rozwoju szkolnictwa wyższego. Teraz można zapoznać się z tymi wynikami w wersji drukowanej. Zgromadzone w tym dziale teksty nawiązują do zaprezentowanego wyżej głównego tematu konferencji.

Pozostałe teksty usystematyzowano tradycyjnie w Folia: Administracja, Bezpieczeństwo oraz Pedagogika. Są to teksty bardzo zróżnicowane tematycznie i zawierają wyniki badań przedstawicieli różnych ośrodków akademickich, takich jak: Uniwersytet Kazimierza Wielkiego (Bydgoszcz), Akademia Pomorska (Słupsk) oraz Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania” (Chojnice). Autorzy prac zamieszczonych na łamach „Acta Pomerania” nr 4 wywodzą się z różnych środowisk akademickich – są wśród nich

zarówno osoby posiadające już uznany dorobek, jak i doktoranci czy studenci. Wszystkie teksty zostały pozytywnie zrecenzowane przez recenzentów (zewnętrznych i wewnętrznych).

Na koniec warto przypomnieć, że „Acta Pomerania” znalazły się na liście punktowanej Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a tym, którzy się do tego przyczynili, należą się serdeczne słowa podziękowania.

Redakcja

I

FOLIA
ADMINISTRACJA

MIROSLAW BORKOWSKI

Prawo farmaceutyczne – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne

Prawo do ochrony zdrowia jest prawem uniwersalnym, przynależnym każdemu człowiekowi, dlatego też zagadnienia dotyczące ochrony zdrowia – zarówno zdrowia publicznego, jak i zdrowia jednostek – stanowić muszą ważny element funkcjonowania państwa.

Zadania związane z ochroną zdrowia w szerokim znaczeniu są realizowane zarówno przez administrację państwową, jak i samorządową. Skala problemu jest ogromna, liczba instytucji „zajmujących się” zdrowiem, regulacji prawnych, uwarunkowania społeczno-gospodarcze i (niestety) polityczne sprawiają, że jest to problematyka „delikatnej natury” i niezwykle skomplikowana. Do tych wszystkich elementów dochodzi kolejny – istotny w ostatnich latach – problem samoleczenia.

Tematyka zdrowia leży w kręgu zainteresowań zarówno prawa konstytucyjnego, cywilnego, jak i administracyjnego. Artykuł ten jest pierwszym z cyklu dotyczącego prawnoadministracyjnych zagadnień w prawie farmaceutycznym jako jednym z elementów mających bezpośrednie oddziaływanie na życie i zdrowie ludzkie. Zakres przedmiotowy i podmiotowy prawa farmaceutycznego *sensu largo*¹ jest dość obszerny i regulowany przepisami zawartymi w wielu aktach prawnych².

Założeniem autora jest przybliżenie wybranych zagadnień z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego instytucjonalnie związanych z podmiotami prowadzącymi obrót detaliczny produktami leczniczymi. Z uwagi na ograniczenia redakcyjne proponowane zagadnienia poddane zostaną zawężonej analizie, a część z nich zostanie jedynie zasygna-

¹ Dla potrzeb niniejszego cyklu wprowadzam rozróżnienie na prawo farmaceutyczne *sensu stricto* – zawierające się w ustawie z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (DzU 2008, nr 45, poz. 271 z późn. zm.) oraz prawo farmaceutyczne *sensu largo* – obejmujące dodatkowo regulacje prawne powiązane z ustawą Prawo farmaceutyczne. Konkretnie akty prawne przywoływane będą w stosownych fragmentach artykułu.

² Z uwagi na potrzebę zachowania przejrzystości artykułu przepisy te przywoływane będą w stosownych miejscach.

lizowana. Mam jednak nadzieję, że wybór tematu i forma prezentacji wzbudzą zainteresowanie Czytelników problematyką prawa farmaceutycznego i skłonią do szerszego zainteresowania się tematyką bliską każdemu człowiekowi, przełożą się – przynajmniej w sposób pośredni – na wzrost zainteresowania zdrowiem własnym i zdrowiem publicznym.

Pierwszy artykuł dotyczy zagadnień związanych z powstaniem apteki, ale przede wszystkim omawia procedury dotyczące postępowania administracyjnego w sprawie udzielania zezwoleń na uruchamianie apteki i zezwoleń uprawniających do prowadzenia punktu aptecznego (bez podmiotów uprawnionych do prowadzenia aptek).

Drugi artykuł dotyczyć będzie funkcjonowania apteki, podmiotów uprawnionych do prowadzenia apteki oraz usług świadczonych przez aptekę. W trzecim z planowanych artykułów dokonana zostanie analiza reklamy produktów farmaceutycznych, kontroli nad reklamami produktów i reklamą aptek. Kolejny będzie próbą przybliżenia procedur związanych z dopuszczeniem do obrotu produktów leczniczych.

Byłbym usatysfakcjonowany, gdyby zainteresowanie Czytelników proponowaną tematyką było na tyle duże, by cykl ten mógł się rozwijać i wzbogacać o następne artykuły poruszające kolejne, ciekawe zagadnienia z zakresu zarówno prawa farmaceutycznego, jak i szeroko rozumianego prawa zdrowia publicznego, gdyby stał się zaczynem np. szerszej dyskusji na temat zdrowia, a Uczelnia stała się miejscem wymiany poglądów przedstawicieli różnych środowisk lokalnych, w tym studentów (również z innych uczelni), by o sprawach zdrowia mogli wypowiadać się również przedstawiciele innych nauk.

Administracyjnoprawne aspekty powstania apteki

Z najnowszych danych wynika, że we wrześniu 2012 r. zarejestrowanych w Polsce było 13 687 aptek³. I chociaż od kilku już lat wielu publicystów, ekonomistów czy specjalistów od ochrony zdrowia publicznego stwierdza, że aptek jest za dużo i przewiduje ich masową likwidację⁴, to na dzień dzisiejszy ta „placówka ochrony zdrowia publicznego” (art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne, tekst jednolity: DzU nr 45, poz. 271 z późn. zm., dalej: Prawo farmaceutyczne lub PF) jest trwałym elementem krajobrazu naszych miast i większych wsi. Ich rozwój zawsze uzależniony był od stosunków społeczno-politycznych i gospodarczych.

³ Dane firmy analityczno-doradczej PharmaExpert w: *Rynek aptek*, wersja elektroniczna: www.rynekaptek.pl, odczyt: 2012.12.03.

⁴ Tak piszą m.in.: A. Zawisza, *Bańka apteczna może pęknąć*, Tygodnik „Przegląd” nr 3, z 22 stycznia 2012 r., s. 12-14.

W historii aptekarstwa wymienia się cztery podstawowe okresy:

1. Okres powstania aptek – swym początkiem sięgający, być może, VIII w. (Arabowie), a zakończony na obszarze europejskim (w zależności od regionu) między XII a XVI w.
2. Okres istnienia aptek jako miejskich placówek wytwarzania i dystrybucji leków (...).
3. Okres istnienia aptek jako prywatnych placówek, będących pod kontrolą państwową (...).
4. Okres istnienia aptek jako społecznych (państwowych) placówek służby zdrowia (...)⁵.

Obecnie przedstawioną powyżej periodyzację należy uzupełnić o kolejny etap rozwoju:

5. Okres trwający od przełomu XIX i XX w. – okres rozwoju małych, prywatnych aptek i tzw. „apteki sieciowych” należących do dużych koncernów handlowych.

I

Podstawy prawne funkcjonowania aptek na terenie Rzeczypospolitej Polskiej to:

- 1) Prawo farmaceutyczne;
- 2) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: DzU 2000, nr 98, poz. 1071 z późn. zm., dalej: Kpa);
- 3) ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: DzU 2010, nr 220, poz. 1447 z późn. zm.; dalej: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej);
- 4) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 września 2002 r. w sprawie danych wymaganych w opisie technicznym lokalu przeznaczonego na aptekę ogólnodostępną (DzU 2002, nr 161, poz. 1337);
- 5) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 września 2002 r. w sprawie wykazu pomieszczeń wchodzących w skład powierzchni podstawowej i pomocniczej apteki (DzU 2002, nr 161, poz. 1338);
- 6) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2002 r. w sprawie szczegółowych wymogów, jakim powinien odpowiadać lokal apteki (DzU 2002, nr 171, poz. 1395);
- 7) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 października 2002 r. w sprawie podstawowych warunków prowadzenia apteki (DzU 2002, nr 187, poz. 1565);

⁵ R. Rembieliński, B. Kuźnicka, *Historia farmacji*, wyd. II rozszerz., Warszawa 1972, s. 40.

- 8) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 sierpnia 2007 r. w sprawie wysokości opłat za udzielenie zezwolenia na prowadzenie punktu aptecznego oraz za zamianę zezwolenia na prowadzenie punktu aptecznego (DzU 2007, nr 150, poz. 1072).

II

Jak już wspomniano, „apteka jest placówką zdrowia publicznego, w której osoby uprawnione świadczą w szczególności usługi farmaceutyczne”, do których ustawa Prawo farmaceutyczne zalicza:

- „1) wydawanie produktów leczniczych i wyrobów medycznych, określonych w odrębnych przepisach,
- 2) sporządzanie leków recepturowych, w terminie nie dłuższym niż 48 godzin od złożenia recepty przez pacjenta, a w przypadkach recepty na lek recepturowy zawierający środki odurzające lub oznaczonej »wydać natychmiast« – w ciągu 4 godzin,
- 3) sporządzanie leków aptecznych,
- 4) udzielanie informacji o produktach leczniczych i wyrobach medycznych” (art. 86 ust. 2 PF).

Dodatkowo, zgodnie z brzmieniem art. 86 ust. 3 do usług farmaceutycznych świadczonych w aptekach szpitalnych zalicza się:

- sporządzanie leków do żywienia pozajelitowego;
- przygotowywanie leków do żywienia dojelitowego;
- sporządzanie leków w dawkach dziennych w tym leków cytostatycznych;
- sporządzanie produktów radiofarmaceutycznych na potrzeby udzielania świadczeń pacjentom danego podmiotu leczniczego;
- wytwarzanie płynów infuzyjnych;
- organizowanie zaopatrzenia szpitala w produkty lecznicze i wyroby medyczne;
- przygotowywanie roztworów do hemodializy i dializy dootrzewnowej;
- udział w monitorowaniu działań niepożądanych leków;
- udział w badaniach klinicznych prowadzonych na terenie szpitala;
- udział w racjonalizacji farmakoterapii;
- współuczestniczenie w prowadzeniu gospodarki produktami leczniczymi i wyrobami medycznymi w szpitalu.

Apteki szpitalne, poza udzielaniem usług farmaceutycznych, wykonują dodatkowo czynności polegające na:

- prowadzeniu ewidencji badanych produktów leczniczych oraz produktów leczniczych i wyrobów medycznych otrzymywanych w formie darowizny;

- ustalaniu procedury wydawania produktów leczniczych lub wyrobów medycznych przez aptekę szpitalną na oddziały oraz dla pacjenta (art. 86 ust. 4 PF).

Nie są to wszystkie usługi farmaceutyczne, które mogą być wykonywane w różnych rodzajach aptek. Należy zwrócić uwagę, że przywoływany przepis zawiera katalog otwarty takich czynności, o czym świadczy użycie w ust. 1 zwrotu „w szczególności”. Co więcej, analizowany przepis upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, innych rodzajów działalności, które mogą być prowadzone w aptece.

Konstrukcja analizowanego przepisu pozwala na postawienie pytania dotyczące możliwości prowadzenia w aptekach innych niż wymienione w ustawie rodzaje usług farmaceutycznych.

Przez jedenaście lat obowiązywania Prawa farmaceutycznego minister właściwy do spraw zdrowia nie wydał żadnego stosownego rozporządzenia. Sytuacja jest co najmniej niezrozumiała, zwłaszcza jeżeli porówna się stanowisko Głównego Inspektora Farmaceutycznego (dalej: GIF) i aktualne orzecznictwo z projektem rozporządzenia z 2007 r.

Projekt takiego rozporządzenia dopuszczał możliwość prowadzenia w aptekach m.in. konsultacji i wynajmu specjalistycznych wyrobów medycznych czy wykonywania diagnostyki nieinwazyjnej – pomiary ciśnienia, wagi czy wzrostu⁶. Jednak faktyczne prowadzenie tego typu czynności w aptekach było i jest kwestionowane przez wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne⁷.

Jak już wspomniano, problematyka dotycząca usług farmaceutycznych i innych prowadzonych w aptekach, punktach aptecznych i placówkach obrotu pozaaptecznego⁸ będzie omówiona w kolejnym artykule.

III

Zanim jeszcze przejdę do omawiania postępowania administracyjnego związanego z wydawaniem stosownych zezwoleń uprawniających do prowadzenia apteki i punktu aptecznego, chcę słów kilka poświęcić nazwie „apteka”⁹.

⁶ M. Koremba, [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. M. Kondrat, Warszawa 2009, s. 815.

⁷ M.in. wyrok WSA z 1.02.2008 r. (VII SA/Wa 1960/07; wyrok WSA z 3.10.2007 r. (VII SA/Wa 1157/07).

⁸ Zgodnie z brzmieniem art. 71 ust. 1 PF, obrót detaliczny produktami leczniczymi wydawanymi bez przepisu lekarza mogą prowadzić: apteki, punkty apteczne i placówki obrotu pozaaptecznego, do których ustawa zalicza: sklepy zielarskie, sklepy specjalistyczne zaopatrzenia medycznego i sklepy ogólnodostępne.

⁹ Więcej na temat powstania zawodu aptekarskiego i rozwoju aptekarstwa zobacz m.in. R. Rembieliński, B. Kuźnicka, dz. cyt., s. 168-204.

Zgodnie z brzmieniem art. 86 ust. 2 PF, „nazwa apteka zastrzeżona jest wyłącznie dla miejsca świadczenia usług farmaceutycznych”. *A contrario* niedopuszczalne jest posługiwanie się nazwą „apтека” w stosunku do innych jednostek organizacyjnych nieświadczących usług farmaceutycznych. Podkreślić jednak należy, że nazwa ta może być stosowana w przypadku prowadzenia czy wykonywania przez podmiot choćby jednej „usługi farmaceutycznej”.

Prawo farmaceutyczne nie zabrania stosowania nazwy „apтека” w zestawieniu z innymi formami słowotwórczymi, istotne jest to, by tak stworzona nazwa własna podmiotu uwzględniona była w treści zezwolenia (art. 102 ust. 4 PF). W tej sprawie wypowiedział się Sąd Administracyjny w Warszawie, który stwierdził, że „nazwa apteki musi być uwzględniona w treści zezwolenia, a jeżeli przedsiębiorca zamierza nadać nazwę aptece już po uzyskaniu zezwolenia, to winien wystąpić z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany” (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 października 2009 r. VIII SA/Wa 329/2009)¹⁰. W tym samym wyroku sąd podkreślił, że „słowno-graficzne oznaczenie umieszczone w sąsiedztwie słowa »apтека« nie powinno występować, gdyż nawet nie będąc nazwą, może być za taką potraktowane i wprowadzić w błąd co do nazwy apteki”.

W innym wyroku sąd stwierdził, że „pacjenci mogą kupować leki bez recepty w aptekach internetowych. Nazwę »apтека« mogą jednak stosować tylko portale, które jednocześnie mają też zwykłe, a nie wirtualne, oddziały” (Wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z 01.01.2006 r. XIII GC 189/2006/M)¹¹.

Rygoryzm używania nazwy „apтека” podkreślany jest także w doktrynie¹².

Użycie nazwy „apтека” nie może, co istotne, wprowadzać w błąd, tak więc niedopuszczalne jest oznaczanie tą nazwą lub podobną placówek prowadzących obrót jedynie np. suplementami diety czy środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego. Zgodzić się również należy z twierdzeniem, że Prawo farmaceutyczne „nie wprowadza ustawowego zakazu „posłużenia się obcojęzycznymi odpowiednikami tej nazwy (np. z niemieckiego: *Apotheke*)”¹³. W takim przypadku należy zwrócić uwagę, by tak skonstruowana nazwa zgodna była również z przepisami ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jednolity: DzU 2011, nr 43, poz. 224).

Jeden z elementów składowych zezwolenia na prowadzenie apteki stanowi jej „nazwa, o ile taka jest nadana” – art. 102 pkt 4 PF. Zagadnienie to – właściwego używania nazwy – jest bardzo często niewłaściwie interpretowane

¹⁰ LexPolonica nr 2214176, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹¹ LexPolonica nr 1182738.

¹² M. Koremba, [w:] *Prawo farmaceutyczne...*, red. M. Kondrat, s. 819.

¹³ M. Ożóg, *System handlu produktem leczniczym i produktami pokrewnymi. Problematyka prawna*, Warszawa 2010, s. 355.

przez organy nadzoru farmaceutycznego, które tylko na przestrzeni ostatnich dwóch lat wielokrotnie „nakazywały doprowadzenie oznakowania (...) do określonego w zezwoleniu”. Finałem takich decyzji, wydawanych zarówno przez wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych, jak i przez GIF, są orzeczenia sądów administracyjnych¹⁴ kwestionujące ich prawidłowość i zasadność. Analiza orzeczeń pozwala stwierdzić, że najistotniejszą kwestią związaną z używaniem nazwy „apteka” jest takie jej stosowanie nawet łącznie z „dodatkowym wyróżnieniem, które spełnia funkcje reklamowe bądź też informacyjne, o ile nie wprowadzają one konsumentów w błąd”¹⁵.

IV

Postępowanie dotyczące udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej i punktu aptecznego odbywa się zgodnie z przepisami określonymi w ustawie Prawo farmaceutyczne, Kodeksie postępowania administracyjnego oraz ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

W dwóch wydanych do tej pory komentarzach do Prawa farmaceutycznego znalazło się stwierdzenie, że zezwolenie na prowadzenie apteki ma charakter decyzji konstytutywnej¹⁶.

Decyzja konstytutywna będąca oświadczeniem woli organu administracji przyznaje stronie nowe prawa lub nakłada obowiązki. Nie ulega wątpliwości, że zezwolenie na prowadzenie apteki tworzy nową sytuację prawną, nie stwarza jednak ani nowego prawa, ani nie nakłada nowych obowiązków. Jak przyjmuje się w literaturze, instytucja zezwolenia oznacza dopuszczenie przedsiębiorcy do wykonywania danej działalności gospodarczej po uprzednim stwierdzeniu, że przedsiębiorca spełnia określone prawem warunki jej wykonywania¹⁷. Wydanie zezwolenia jest więc potwierdzeniem, że w konkretnym, indywidualnym przypadku nie ma przeszkód w podjęciu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Oznacza ono, że osoba składająca wniosek o jego wydanie spełniła wszystkie prawem wymagane warunki. Dlatego też należy zgodzić

¹⁴ Jedynie dla przykładu można przytoczyć: VI SA/Wa 822/10 – wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.11.2010 r.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.11.2010 r. – VI SA/Wa 823/10; VI SA/Wa 516/10 – wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.01.2011 r.; II GZ 234/10 – Postanowienie NSA z dnia 02.04.2011 r. Wszystkie przywołane orzeczenia dostępne są na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.06.2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 2173/10; orzeczenia.nsa.gov.pl, odczyt: 05.12.2012 r.

¹⁶ M. Koremba, [w:] *Prawo farmaceutyczne...*, red. M. Kondrat, s. 933; L. Ogiełło, [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. L. Ogiełło, Warszawa 2010, s. 567.

¹⁷ C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 133.

się z autorami, którzy twierdzą, że zezwolenie ma charakter decyzji związanej, jest aktem administracyjnym deklaratoryjnym¹⁸. Stanowi więc instytucję prawa administracyjnego.

Takie stanowisko znajduje oparcie również w orzecznictwie. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził: „zezwolenie na prowadzenie apteki jest stosunkiem administracyjnym wynikającym z decyzji administracyjnej, w której organ administracyjny przyznaje prawo do prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wyraźnie oznaczonemu podmiotowi, który spełnia wymagania wynikające z przepisów prawa” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 08.12.2006 r., VII SA/Wa 1336/06)¹⁹.

Niezależnie jednak od charakteru prawnego zezwolenia na prowadzenie apteki, konsekwencją jego jest konkretne uprawnienie – uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług przewidzianych przepisami prawa farmaceutycznego. Tym samym, co wynika również bezpośrednio z art. 127 PF, „podejmowanie działalności w zakresie prowadzenia: (...) apteki ogólnodostępnej lub punktu aptecznego” bez wymaganego zezwolenia jest przestępstwem mającym charakter powszechny, formalny, do popełnienia którego dochodzi w sposób umyślny. Za czyn taki przewidziane są sankcje karne w postaci: grzywny, kary ograniczenia wolności albo kary pozbawienia wolności do lat 2.

Dokładny katalog podmiotów posiadających prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki należy ustalić na podstawie analizy przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne, przepisów kodeksu cywilnego i przepisów kodeksu spółek handlowych.

Na podstawie art. 99 PF prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki posiada:

- osoba fizyczna;
- osoba prawna;
- niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego.

Wynika z tego, że apteka może być prowadzona jednoosobowo – przez osobę fizyczną, przedsiębiorcę wykonującego we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4.1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Zezwolenie na prowadzenie apteki może również być wydane osobie prawnej, np. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, spółce akcyjnej oraz spółce jawnej, spółce partnerskiej, spółce komandytowo-akcyjnej – jako niemającym osobowości prawnej spółkom prawa handlowego. Zgodnie z brzmieniem wyżej

¹⁸ Tamże, s. 134. Podobnie: M. Ożóg, dz. cyt., s. 421.

¹⁹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

przywołanego art. 99 PF, wykluczone jest uzyskanie zezwolenia na prowadzenie apteki przez spółkę cywilną²⁰. Nie jest jednak wykluczone faktyczne prowadzenie apteki przez spółkę cywilną, wystarczy bowiem, by jeden ze współników posiadał zezwolenie na prowadzenie apteki²¹.

Szczegółowe wymagania dotyczące wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej zostały określone w art. 100 ust. 1 pkt 1-6 PF.

Wniosek taki ma zawierać:

- „1) oznaczenie podmiotu, jego siedzibę i adres, a w przypadku osoby fizycznej imię, nazwisko oraz adres;
- 2) numer NIP oraz numer PESEL lub – gdy ten numer nie został nadany – numer paszportu, dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość, w przypadku gdy podmiot jest osobą fizyczną;
- 2a) numer we właściwym rejestrze;
- 3) wskazanie adresu apteki;
- 4) nazwę apteki, o ile taka występuje;
- 5) datę podjęcia działalności;
- 6) datę sporządzenia wniosku i podpis składającego wniosek”.

Dodatkowo do wniosku należy dołączyć:

- „1) tytuł prawny do pomieszczeń apteki ogólnodostępnej;
- 2) 3) plan i opis techniczny pomieszczeń przeznaczonych na aptekę sporządzony przez osobę uprawnioną;
- 4) opinię Inspekcji Sanitarnej o lokalu zgodnie z odrębnymi przepisami;
- 5) imię i nazwisko farmaceuty odpowiedzialnego za prowadzenie apteki oraz dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów określonych w art. 88 ust. 2;
- 6) oświadczenie, w którym wymienione będą wszystkie podmioty kontrolowane przez wnioskodawcę w sposób bezpośredni lub pośredni, w szczególności podmioty zależne w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wnioskodawca podaje oznaczenie podmiotu, jego siedzibę i adres, a w przypadku osoby fizycznej imię, nazwisko oraz adres;
- 7) oświadczenie, w którym wymienione będą wszystkie podmioty będące członkami grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy o ochronie

²⁰ Więcej w: M. Koremba, [w:] *Prawo farmaceutyczne...*, red. M. Kondrat, s. 933-934.

²¹ Stanowisko takie wynika m.in. z Uchwały NSA II GPS/6/08 z dnia 14.01.2009 r. (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Więcej na temat sytuacji spółki cywilnej i jej współników oraz przekształcenia spółki cywilnej posiadającej zezwolenie na prowadzenie apteki zob. M. Koremba, [w:] *Prawo farmaceutyczne...*, red. M. Kondrat, s. 934 i nast.

konkurencji i konsumentów, której członkiem jest wnioskodawca. Wnioskodawca podaje oznaczenie podmiotu, jego siedzibę i adres, a w przypadku osoby fizycznej imię, nazwisko oraz adres” (art. 100 ust. 2 pkt 1-7 PF).

V

Wniosek dotyczący prowadzenia apteki ogólnodostępnej składa się do właściwego wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego lub właściwej delegatury z terenu województwa. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny wydaje decyzje dotyczące udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki oraz decyzje: odmowy udzielenia, zmiany, cofnięcia i stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia (art. 99 ust. 2 w zw. z art. 100 ust. 3 PF).

Procedura udzielania zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej jest dość skomplikowana, a różnorodna praktyka dowiodła konieczności stworzenia procedury jednolitej. GIF do tej pory dwukrotnie regulował tę kwestię. Po raz pierwszy zarządzenie GIF „w sprawie jednolitej procedury dotyczącej udzielania zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej” zostało opublikowane w 2005 r. – Zarządzenie nr 4 GIF z dnia 11.10.2005 r.²²

Po raz drugi „Procedura udzielania zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej” była przedmiotem Zarządzenia nr 1 z dnia 19 lutego 2007 r. Podobnie jak w 2005 r., przesłanką wydania takiego aktu prawnego była „konieczność ustalenia jednolitych zasad postępowania Wojewódzkich Inspektorów Farmaceutycznych”. Aktualnie obowiązuje „Standardowa Procedura Operacyjna”, Symbol: GIF/SOP/001/ed. 02²³.

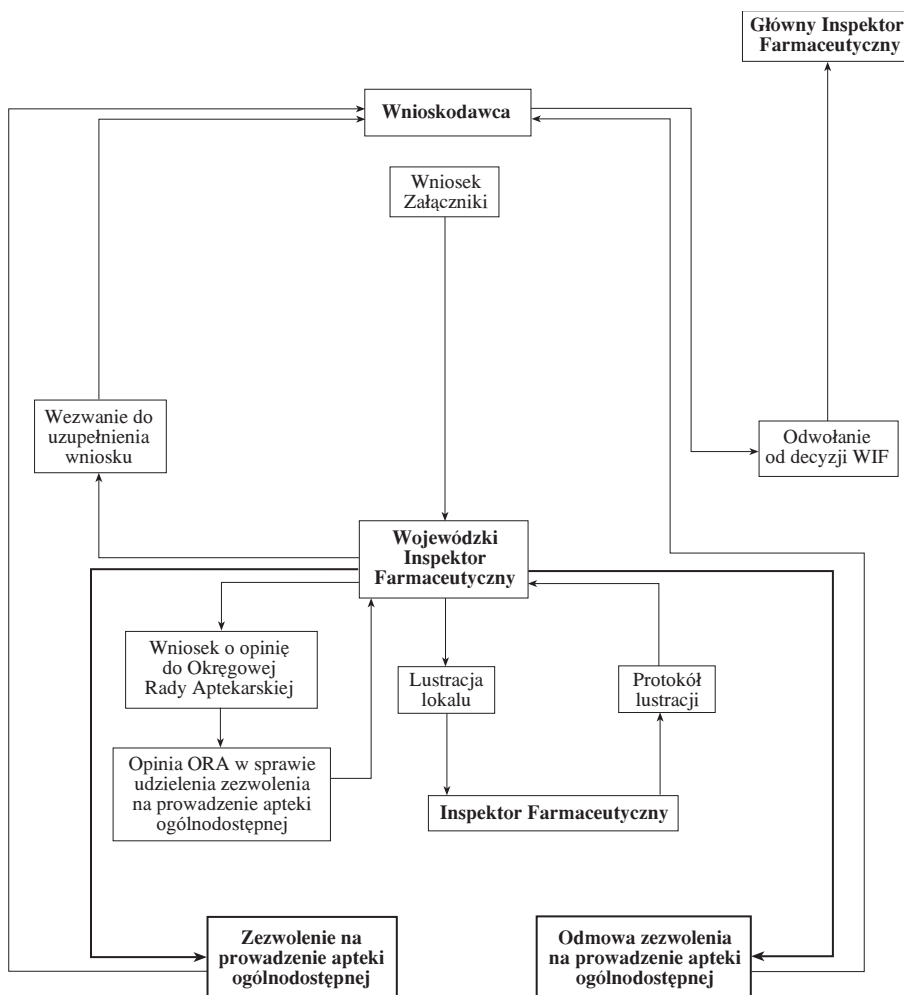
Procedura ta ma być stosowana przez wszystkich wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych w postępowaniach dotyczących udzielania zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Jest to dokument określający m.in.: cele, zakres stosowania, podstawy prawne czy zasady ogólne, jakie muszą być stosowane w procedurze udzielania zezwoleń. Do podstawowych zasad ogólnych związanych z analizowanym postępowaniem GIF zalicza m.in.:

- a) działanie na podstawie przepisów prawa;
- b) podejmowanie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli;

²² Tekst zarządzenia wraz z opisem jednolitej procedury znajduje się na stronie www.gif.gov.pl/rep/gif/pdf-y.

²³ Tekst Zarządzenia wraz z opisem „Standardowej Procedury Operacyjnej” znajduje się na stronie internetowej www.gif.gov.pl.

- c) należyte i wyczerpujące informowanie stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego;
- d) zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do treści zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
- e) wyjaśnianie stronom zasadności przesłanek, którymi kieruje się wojewódzki inspektor farmaceutyczny przy załatwianiu sprawy;
- f) dokładne zbadanie sprawy.



Schemat 1. Postępowanie w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej

Źródło: Standardowa Procedura Operacyjna, Symbol: GIF/SOP/01/ed. 02, s. 5/9.

Postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej wszczynane jest na wniosek zainteresowanego, a datą jego wszczęcia jest dzień doręczenia, złożenia wniosku (art. 100 ust. 3 PF w zw. z art. 61 § 1 i 3 Kpa).

Jak wspomniano powyżej, procedura wydawania zezwoleń jest dokładnie opisana w przywoływanych już dokumentach i nie ma potrzeby dokonywania na potrzeby niniejszego artykułu dokładnej ich analizy. Należy tylko wspomnieć, że załącznikami do „Standardowej Procedury Operacyjnej” są m.in.: wzór wniosku o udzielenie zezwolenia, wzór zezwolenia czy wniosek o opinię Okręgowej Rady Aptekarskiej w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

Jeżeli spełnione są wszystkie niezbędne przesłanki i warunki, wojewódzki inspektor farmaceutyczny wydaje zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Zgodnie z brzmieniem art. 102 PF, „zezwolenie na prowadzenie apteki powinno zawierać:

- 1) nazwę i siedzibę podmiotu, na rzecz którego zostało wydane zezwolenie, a w przypadku osoby fizycznej imię, nazwisko i adres;
- 2) gminę, na obszarze której apteka ma być utworzona;
- 3) adres prowadzenia apteki;
- 4) nazwę apteki, o ile taka jest nadana;
- 5) numer zezwolenia na prowadzenie apteki;
- 6) termin ważności zezwolenia na prowadzenie apteki, jeżeli jest oznaczony;
- 7) podstawowe warunki prowadzenia apteki”.

Ten krótki artykuł enumeratywnie wskazujący elementy składowe zezwolenia nie wymagałby komentarza, gdyby nie dwa punkty – 6 i 7.

Punkt 6 dotyczący ewentualnego terminu ważności zezwolenia pozostaje w sprzeczności z ideą zezwolenia *per se*. Oznaczanie terminów jest cechą charakterystyczną koncesji, a nie zezwoleń. Próby wy tłumaczenia²⁴ wprowadzenia ograniczenia czasowego dla zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej – zdaniem piszącego – nie są przekonujące. Argumentacja polegająca na wyjaśnianiu „odstępstwa od zasad ogólnych (...) na korzyść przedsiębiorcy” jest nietrafna. W interesie przedsiębiorcy jest właśnie posiadanie zezwolenia bez ograniczenia czasowego, bowiem tylko taki dokument może skłonić go do inwestowania w lokal apteki, by „czuć się związanym” z prowadzoną działalnością, by na niej opierać swoją przyszłość. Nawet perspektywa wprowadzenia ograniczeń w związku z podjętą działalnością jest odbierana

²⁴ G. Rączka, [w:] *Prawo farmaceutyczne...*, red. L. Ogiełło, s. 433; M. Ożóg, dz. cyt., s. 425.

jako sytuacja mało stabilna. Przedsiębiorca, spełniając wszystkie przesłanki wymagane do otrzymania zezwolenia, powinien wiedzieć, mieć pewność, że dopóki warunki wymagane prawem będą przez niego spełniane, nie ma prawa być pozbawiony możliwości prowadzenia działalności. Każda próba wprowadzenia uznaniowości – Prawo farmaceutyczne nie reguluje bowiem kwestii dotyczących warunków i zasad przyznawania zezwolenia na określony czas – działa na niekorzyść przedsiębiorcy i nie powinna mieć miejsca. Należy stwierdzić, że w art. 37ao PF dopuszczono możliwość wydania zezwolenia na czas oznaczony na wniosek przedsiębiorcy, jednak jest to regulacja istniejąca dopiero od 2004 r., a art. 102, w prawie niezmienionym kształcie, został wprowadzony w 2001 r.

Jeszcze większe wątpliwości budzą „podstawowe warunki prowadzenia apteki” – art. 102 pkt 7. Jest to bowiem kolejny przejaw uznaniowości i niczym nieusprawiedliwionego „władztwa”. Należy zastanowić się nad sensownością i celowością takiej regulacji.

Analizowany artykuł może być rozumiany jako delegacja ustawowa dla uprawnionych organów do ustalenia takich warunków. I tak to zostało odebrane, z tym że dokument zawierający owe podstawowe warunki został wydany zarówno przez Ministra Zdrowia, jak i przez GIF.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 października 2002 r. w sprawie podstawowych warunków prowadzenia aptek (DzU 2002, nr 187, poz. 1565 z późn. zm.) w § 1 określa:

- „1) warunki przechowywania produktów leczniczych i wyrobów medycznych;
- 2) warunki sporządzania leków recepturowych i aptecznych, w tym w warunkach aseptycznych;
- 3) warunki sporządzania produktów leczniczych homeopatycznych;
- 4) prowadzenie dokumentacji w szczególności zakupywanych, sprzedawanych, sporządzanych, wstrzymywanych i wycofywanych z obrotu produktów leczniczych lub wyrobów medycznych;
- 5) szczegółowe zasady powierzania zastępstwa kierownika apteki na czas określony i powiadamiania wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego i okręgowej izby aptekarskiej;
- 6) sposób i tryb przeprowadzania kontroli przyjmowania do apteki produktów leczniczych i wyrobów medycznych;
- 7) tryb zwalniania z prowadzenia środków odurzających grupy I-N i substancji psychotropowych grupy II-P;
- 8) warunki i tryb przekazywania przez kierownika apteki określonych informacji o obrocie i stanie posiadania określonych produktów leczniczych i wyrobów medycznych”.

Z kolei przywoływane już Zarządzenie nr 1 wprowadzające „Procedurę udzielania zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej” za podstawowe warunki prowadzenia apteki uznaje:

- „1. Podjęcie działalności określonej w zezwoleniu i jej prowadzenie musi być zgodne z przepisami dotyczącymi produktów leczniczych, wyrobów medycznych i innego asortymentu, który może być przedmiotem obrotu prowadzonego w aptece, przepisami dotyczącymi aptek oraz Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej.
2. Apteka zobowiązana jest do realizacji recept zgodnie z uprawnieniami pacjentów.
Apteka, zgodnie z odrębnymi przepisami, przedstawia właściwemu Oddziałowi Wojewódzkiemu Narodowego Funduszu Zdrowia zbiorcze zestawienie recept podlegających refundacji.
3. Apteka jest zobowiązana do posiadania produktów leczniczych i wyrobów medycznych w ilości i asortymencie niezbędnym do zaspokojenia potrzeb zdrowotnych miejscowej ludności ze szczególnym uwzględnieniem leków refundowanych, na które ustalono limit cenowy zgodnie z odrębnymi przepisami.
4. Przedsiębiorca obowiązany jest powiadomić właściwego miejscowo Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego o podjęciu działalności w terminie 7 dni przed uruchomieniem apteki.
5. Każdą zmianę na stanowisku kierownika apteki należy zgłosić najpóźniej 14 dni przed planowaną zmianą do właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, do zgłoszenia należy dołączyć opinię (zaświadczenie) właściwej miejscowo rady adwokackiej, że kandydat na kierownika daje rękojmię należytego prowadzenia apteki.
6. Przedsiębiorca obowiązany jest zgłaszać organowi zezwalającemu wszelkie zmiany danych określonych w zezwoleniu oraz w złożonych dokumentach nie później niż w terminie 14 dni od dnia ich zaistnienia.
7. Zezwolenie jest ważne na czas nieoznaczony, jeżeli uruchomienie apteki nastąpi nie później niż w okresie 4 miesięcy, licząc od dnia doręczenia niniejszego zezwolenia”.

Sformułowane przez GIF „podstawowe warunki” trudno nazwać warunkami, tym bardziej trudno określać je mianem warunków podstawowych, co najwyżej mogą być uznane za „instrukcje” dotyczące niektórych elementów funkcjonowania apteki. W dodatku są to instrukcje wynikające z innych, powszechnie obowiązujących regulacji prawnych.

Artykułem 42 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (DzU 2004, nr 173, poz. 1008

z późn. zm.) dokonano zmian w ustawie Prawo farmaceutyczne. Do PF dodano rozdział 2b „Przepisy ogólne w sprawie działalności objętych zezwoleniami”, tym samym nadano uprawnienia kontrolne organom wydającym decyzje dotyczące udzielania zezwoleń. Większe znaczenie dla funkcjonowania rynku aptek ma jednak art. 37an, którym to wprowadzono instytucję „promesy”, tj. przyrzeczenia wydania zezwolenia.

Przedsiębiorca planujący w przyszłości podjęcie działalności gospodarczej podlegającej zezwoleniu, a więc m.in. uruchomienie apteki, może ubiegać się o „promesę”.

Postępowanie o udzielenie promesy toczy się według przepisów dotyczących wydawania zezwoleń i na podstawie takich samych dokumentów. Autor artykułu nie dostrzega żadnych elementów dodatnich w instytucji promesy. Uważa to za przejaw koncesjonowania działalności. Dodatkowo przyznanie promesy nie gwarantuje uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki. Ustawa PF w art. 37an ust. 4 stanowi, że „w okresie ważności promesy nie można odmówić udzielenia zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej określonej w promesie, chyba że:

- 1) uległy zmianie dane zawarte we wniosku o udzielenie promesy albo
- 2) wnioskodawca nie spełnił wszystkich warunków podanych w promesie, albo
- 3) wnioskodawca nie spełnia warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem, albo
- 4) jest to uzasadnione zagrożeniem obronności lub bezpieczeństwa państwa lub innego ważnego interesu publicznego”.

Pierwsze trzy przesłanki są bezpośrednio związane z wydawaniem zezwoleń. Jeżeli przedsiębiorca nie spełnia prawem wymaganych warunków, nie otrzyma ani promesy, ani zezwolenia.

Wątpliwości budzi jednak przesłanka czwarta zawierająca klauzule generalne, zwroty niedookreślone. Wątpliwości są tym większe, że decyzje w sprawie tych klauzul – niewątpliwie mających wielką wagę – podejmować ma wojewódzki inspektor farmaceutyczny.

Promesa stanowi decyzję administracyjną i to decyzję wzruszalną, jednak – jak podkreśla się w literaturze – „ustawodawca nie przewidział możliwości cofnięcia promesy, ponieważ konsekwencją zaistnienia przewidzianych prawem przesłanek jest nieudzielenie koncesji lub zezwolenia”²⁵.

Artykuły 103 i 104 PF regulują instytucje: cofnięcia zezwolenia (art. 103) i wygaśnięcia zezwolenia (art. 104).

²⁵ G. Rączka, [w:] *Prawo farmaceutyczne...*, red. L. Ogiełło, s. 438 i literatura tam przywołana.

Wojewódzki inspektor farmaceutyczny cofa zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej (obligatoryjnie) jedynie w przypadku, gdy apteka prowadzi obrót produktami leczniczymi niedopuszczonymi do obrotu (art. 103 ust. 1).

Fakultatywnym uprawnieniem organu wydającego zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej jest cofnięcie zezwolenia, jeżeli:

- „1) nie usunięto w ustalonym terminie uchybień wskazanych w decyzji wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, wydanej na podstawie ustawy;
- 2) pomimo uprzedzenia, uniemożliwiono lub utrudniono wykonywanie czynności urzędowych przez Inspekcję Farmaceutyczną lub Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 3) apteka nie zaspokaja w sposób uporczywy potrzeb ludności w zakresie wydawania produktów leczniczych;
- 4) apteka nie została uruchomiona w ciągu 4 miesięcy od dnia uzyskania zezwolenia lub w aptece nie jest prowadzona działalność objęta zezwoleniem przez okres co najmniej 6 miesięcy;
- 4a) apteka przekazuje, z wyłączeniem Inspekcji Farmaceutycznej i Narodowego Funduszu Zdrowia, dane umożliwiające identyfikację indywidualnego pacjenta, lekarza lub świadczeniodawcy;
- 5) nie wykonano decyzji wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, o której mowa w art. 94a ust. 3, lub decyzji Głównego Inspektora Farmaceutycznego, o której mowa w art. 62 ust. 2”.

Cofnięcie zezwolenia ma charakter konstytutywnej decyzji administracyjnej.

Zezwolenie na prowadzenie apteki wygasa w przypadku:

- „1) śmierci osoby, na rzecz której zostało wydane zezwolenie, jeżeli zezwolenie zostało wydane na rzecz podmiotu będącego osobą fizyczną;
- 2) rezygnacji z prowadzonej działalności;
- 3) likwidacji osoby prawnej, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej” (art. 104 ust. 1 pkt 1-3).

Należy przyjąć, że „wygaśnięcie zezwolenia” dotyczy wszystkich typów aptek, w przeciwieństwie bowiem do „cofnięcia zezwolenia” w art. 104 brakuje określenia „ogólnodostępna”.

Zezwolenie na prowadzenie apteki w wyżej wymienionych przypadkach wygasa *ex lege*.

Z instytucją wygaśnięcia zezwolenia związane są zagadnienia dotyczące następstwa prawnego, omówione one będą w drugim artykule dotyczącym m.in. podmiotów uprawnionych do prowadzenia aptek.

Summary

Act of Sept. 6, 2011, the Pharmaceutical Law regulates, inter alia, the functioning of pharmacies and pharmaceutical points

In recent years, the rapidly growing number of these entities. Practice shows that it is not always appropriate authorities responsible for market surveillance of pharmacies give yourself properly manage this phenomenon. The reason for this is both a large number of rules located in different legal acts which in many cases incorrect interpretation of the applicable regulations.

This Article presents selected issues on legal grounds run pharmacies. Discusses the rules of substantive law and procedure related to the basic elements of running the pharmacy.

PIOTR PODGÓRSKI

Pozycja prezydenta w ustroju politycznym III RP

Wprowadzenie

Jednym z najistotniejszych elementów transformacji ustrojowej było zastąpienie obowiązującej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zasady jednolitości władzy państwowej zasadą trójpodziału władzy. Pierwsza ściśle wiąże się z wertykalną budową systemu organów państwowych, druga zaś zakłada jego horyzontalną strukturę. Mimo że zasadę trójpodziału władzy formalnie wprowadza dopiero Mała Konstytucja z 1992 r., to już ze względu na zakres kompetencji i wzajemne relacje między parlamentem, rządem, prezydentem i organami władzy sądowniczej dostrzec można było rzeczywiste podstawy jej obowiązywania¹. Zgodnie z ustaleniami dnia 7 kwietnia 1989 r. uchwalono ustawę o zmianie konstytucji². W noweli tej określono, że prezydent przejmie zarówno kompetencje dotychczas przysługujące Radzie Państwa, jak i jej przewodniczącemu oraz zostanie wyposażony w dodatkowe uprawnienia umożliwiające spełnianie funkcji „strażnika spokojnej transformacji” systemu politycznego. Oczywiście jest bowiem, iż oczekiwania ówczesnej strony rządowej (zwłaszcza PZPR) nie wykraczały poza nieokreśloną „demokratyzację” systemu socjalistycznego i obejmowały jedynie dopuszczenie tzw. „konstruktywnej” opozycji do współodpowiedzialności za tragiczną sytuację społeczną i gospodarczą³.

1. Powrót instytucji prezydenta

Instytucja prezydenta po latach nieobecności powróciła do polskiego prawa konstytucyjnego⁴. Uzasadnieniem dla podjętych decyzji nie były jednak

¹ R. Grajcar, *Ewolucja siły polskiej prezydentury w latach 1989-2009*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce 1989-2009*, red. R. Grajcar, W. Wojtasik, Katowice 2009, s. 179.

² DzU 1989, nr 19, poz. 101. Por. W. Żebrowski, *Stan i główne kierunki modyfikacji systemu politycznego współczesnej Polski*, Olsztyn 2010, s. 18-19.

³ R. Balicki, *Upewnienia prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XL, red. B. Banaszak, Wrocław 1998, s. 22.

⁴ Zob. J. Stembrowicz, *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 1977, nr 2, s. 53-60.

tradycje urzędu prezydenta w Polsce w okresie II Rzeczypospolitej czy w latach 1947-1952. Zadecydowały o tym przesłanki polityczne oraz poglądy ówczesnej elity politycznej.

Wprowadzony został do konstytucji nowy przepis stanowiący, że prezydent jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych (art. 32 ust. 1) oraz czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych (art. 32 ust. 2)⁵.

Z kolei prezydentura ukształtowana w noweli kwietniowej 1989 r. łączyła elementy socjalistycznej głowy państwa (prezydent dziedziczył w znacznej części kompetencje Rady Państwa jako „kolegialnej” głowy państwa w Konstytucji PRL) z rozwiązaniami prawnoustrojowymi współczesnej parlamentarnej głowy państwa⁶. Było to związane po części z przyjęciem zasady, że postulowane w 1989 r. reformy ustrojowe będą zmierzały w kierunku demokracji parlamentarnej. Oczywiście konstytucja nie przesądzała kwestii, w jakim systemie rządów parlamentarnych mieściła się instytucja polskiej prezydentury⁷. Zakres kompetencji prezydenta RP na gruncie noweli kwietniowej z 1989 r. określał artykuł 32d ust. 1 Konstytucji RP, który stanowił, że prezydent wykonuje swoje uprawnienia i obowiązki na podstawie oraz w ramach konstytucji i ustaw. Konstytucja zatem wyznaczyła zakres kompetencji prezydenta obejmujący szeroki ich katalog. Tak rozbudowany zakres uprawnień prezydenta wyniknął z faktu, że przejął on większość funkcji sprawowanych dotychczas przez Radę Państwa. Prezydent RP stał się sukcesorem kompetencji i części funkcji dotychczas będących w gestii Rady Państwa, o których mowa w Konstytucji RP, a także (na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji RP) kompetencji Rady Państwa określonych w ustawach. Przeszły one na niego z dniem objęcia urzędu, jeśli nie zostały przekazane innym organom⁸.

Prezydent został usytuowany jako arbiter i aktywny podmiot procesów politycznych. Świadczy o tym przegląd niektórych jego kompetencji dotyczących podejmowania decyzji o najwyższej wadze państwowej: desygnowanie premiera i wpływ na obsadę ministerstwa (art. 37 ust. 1), inicjatywa ustawodawcza

⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 25.

⁶ Zob. L. Gelberg, *Problem kolegialnego prezydenta w państwach socjalistycznych*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4, s. 750-752.

⁷ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Warszawa 1994, s. 302.

⁸ Tamże, s. 205; zob. R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 69-72.

(art. 20 ust. 2), weto ustawodawcze (art. 27 ust. 5), wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją (art. 27 ust. 4), zwoływanie posiedzenia rządu i przewodniczenie jego obradom (art. 32f ust. 1 pkt 8), powoływanie i odwoływanie członków rządu w okresie pomiędzy kadencjami sejmu (art. 37 ust. 2), przewodniczenie Komitetowi Obrony Kraju (art. 32f ust. 1 pkt 5), wprowadzanie stanów nadzwyczajnych (art. 32 i ust. 1-2), desygnowanie prezesa NBP (art. 32f ust. 1 pkt 7), zlecenia kontroli NIK (art. 3 ust. 3 ustawy o NIK).

Istotnym uprawnieniem prezydenta było prawo rozwiązania parlamentu w trzech przypadkach:

- gdy przez trzy miesiące nie został powołany rząd;
- gdy przez trzy miesiące nie została uchwalona ustawa budżetowa;
- gdy sejm uchwalił ustawę lub podjął uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywanie jego uprawnień dotyczących stania na straży bezpieczeństwa państwa oraz sojuszy politycznych i wojskowych (art. 30 ust. 2).

O ile prawo rozwiązania sejmu uzasadnione nieuchwaleniem budżetu lub niemożnością powołania prezeń rządu było zrozumiałe z punktu widzenia aktywnej i konstruktywnej roli prezydenta w procesach politycznych, o tyle ustanowienie przepisu sugerującego, że sejm – najwyższy organ władzy państwowej – może podejmować działania zagrażające bezpieczeństwu i suwerenności państwa, było, z konstytucyjnego punktu widzenia, nie do przyjęcia. W ten legislacyjnie mało zawoalowany sposób stworzono instrument, który miał gwarantować obecność Polski w Układzie Warszawskim oraz respektowanie innych umów z ZSRR i pozostałymi państwami bloku. Zakładano więc możliwość pojawienia się pola potencjalnych konfliktów pomiędzy prezydentem a parlamentem⁹.

W wyniku kompromisu politycznego pierwszym i ostatnim prezydentem wybranym według powyższych zasad został gen. Wojciech Jaruzelski¹⁰. W okresie realnego socjalizmu pełnił on wiele odpowiedzialnych funkcji. Opozycja antykomunistyczna, aprobując kandydaturę W. Jaruzelskiego na urząd prezydenta RP, zakładała, że będzie to krótki okres przejściowy do czasu powszechnych wyborów prezydenckich; również „kontraktowemu” sejmowi nie wrócono długiego żywota. Późniejsze wydarzenia potwierdziły fakt krótkiej, bo tylko półtorarocznej żywotności prezydentury W. Jaruzelskiego. Jego osoba budziła i nadal budzi ogromne kontrowersje w podzielonym społeczeństwie,

⁹ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 25.

¹⁰ Zob. T. Szymczak, *Prezydent RP w noweli kwietniowej i w praktyce*, „Studia Konstytucyjne”, t. VIII, Warszawa 1990, s. 149-152.

czego wyrazem są liczne publikacje na temat roli generała W. Jaruzelskiego, jaką odegrał on w najnowszej historii Polski¹¹.

Zwołane na 19 lipca 1989 r. Zgromadzenie Narodowe 270 głosami (na 544 głosujących) wybrało W. Jaruzelskiego na urząd prezydenta. Przeciwko jego kandydaturze oddano 233 głosy, zaś 34 posłów i senatorów wstrzymało się od głosowania; 7 posłów i senatorów OKP oddało głosy nieważne i ta właśnie okoliczność umożliwiła generałowi objęcie urzędu¹².

Instytucja prezydenta RP w okresie prezydentury W. Jaruzelskiego nie odegrała dominującej roli w systemie ustrojowym państwa. W procesie przemian ustrojowych rola prezydenta ograniczała się do asystowania i obserwowania podejmowanych przez sejm kierunków reform ustroju politycznego i gospodarczego. Nie była to rola kreacyjna, wyróżniającą się dużą aktywnością. Powściągliwość prezydenta w okresie gruntownych zmian ustrojowych, fakt niehamowania reformy ustrojowej były w warunkach polskiej transformacji ważnymi elementami funkcjonowania urzędu prezydenta¹³. Jak wyżej wspomniano, prezydentura W. Jaruzelskiego była najkrócej sprawowaną w III RP. Trwała prawie półtora roku i jako jedyna do tej pory skończyła się przed końcem kadencji. Jaruzelski został prezydentem, by pełnić funkcję stabilizatora wobec zachodzących zmian. Był to jeden z trzech elementów, etapów, które stanowiły rezultat kompromisu osiągniętego przy Okrągłym Stole¹⁴. Można więc powiedzieć, że pozycja prezydenta przewidziana w noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 r. była bardzo swoista i nie odpowiadała roli prezydenta w tradycyjnych systemach (modelach) organów państwowych na świecie. Nie odpowiadała też funkcji prezydenta „rządzącego” w systemie prezydenckim ani „reprezentującego” w systemie parlamentarno-gabinetowym. Spora część prawników uważa, że była ona nieokreślona, niedopracowana i niespójna¹⁵. Nie wszystkie niespójności udało się usunąć w nowelizacji Konstytucji RP z dnia 27 września 1990 r., gdzie zostały wprowadzone po raz pierwszy w historii ustroju Polski wybory prezydenta oparte na zasadzie powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. Przyczyną tych zmian było opowiedzenie się większości ugrupowań politycznych za skróceniem

¹¹ Por. M. Kosman, *Wojciech Jaruzelski wobec wyzwań swoich czasów*, Poznań 2003, s. 19-23; tenże, *Los generała*, Toruń 2008.

¹² Zob. R. Chruściak, *Wybory parlamentarne i prezydenckie*, [w:] *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993, s. 135-139; R. Alberski, *Władza wykonawcza*, [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2001, s. 227-228.

¹³ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 307.

¹⁴ A. Jarosz, *Wojciech Jaruzelski – pierwszy prezydent III RP. Rola w okresie przejściowym*, [w:] *Okrągły Stół – dwadzieścia lat później*, red. W. Polak i in., Toruń 2009, s. 174; zob. T. Słomka, *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 46-49.

¹⁵ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski...*, s. 26.

kadencji prezydenta W. Jaruzelskiego i za podniesieniem legitymacji prezydenta poprzez bezpośredni mandat społeczeństwa, co byłoby jednocześnie dostosowaniem sposobu wyboru do przyznanych mu wcześniej kompetencji¹⁶.

2. Zmiany ordynacji wyborczej

W wyborach prezydenta RP obowiązuje zasada bezwzględnej większości głosów. Jeśli w pierwszej turze żaden z kandydatów nie uzyska takiej większości, przeprowadza się drugą turę (wybory ponowne). Uczestniczą w niej dwaj kandydaci, którzy uzyskali wcześniej (I tura) największą liczbę głosów, a na prezydenta zostaje wybrany ten kandydat, który w drugiej turze uzyskał większą liczbę głosów (większość względna). Zgłoszenie kandydatury w wyborach prezydenckich wymaga poparcia 100 tys. wyborców. W wyniku przeprowadzonych wyborów powszechnych 25 listopada 1990 r. prezydentem RP został wybrany w drugiej turze głosowania (9 grudnia 1990 r.) Lech Wałęsa¹⁷.

3. Wzmocnienie władzy prezydenta

Objęcie urzędu prezydenta przez L. Wałęsę, a wcześniej zmiana sposobu obsadzania tego stanowiska stanowiły wyraz dezaktualizacji umowy społecznej z kwietnia 1989 r. oraz koncepcji ustrojowej przebudowy państwa określonej przy Okrągłym Stole¹⁸. Można zgodzić się z poglądem R. Mojaka, że na gruncie analizy noweli kwietniowej pozycja prezydenta mieściła się w ramach systemu parlamentarnego. Jednakże zmiana wyboru prezydenta we wrześniu 1990 r. oraz specyfika niektórych relacji między prezydentem, rządem i parlamentem wskazywały, że pozycja ustrojowa prezydenta przybliżyła się do systemu rządów parlamentarno-prezydenckich¹⁹. Faktem bowiem jest, że w okresie 1989-1992 prezydentowi przysługiwały silne kompetencje władczo-polityczne, a ustawodawca konstytucyjny pozostawił wiele niejasności co do ich rzeczywistego wymiaru. Dlatego też w szczególnych warunkach

¹⁶ T. Mołdawa, *Ewolucja konstytucyjna Polski w latach 1989-1992*, [w:] *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1995, s. 80.

¹⁷ Zob. R. Alberski, W. Jednaka, *Wybory prezydenckie i parlamentarne – jedność czy różnorodność funkcji politycznych?*, [w:] *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 r. w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994, s. 86-95; M. Mazur, *Prezydenckie kampanie wyborcze*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r.*, red. R. Grajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 245-255.

¹⁸ R. Mojak, *Transformacja ustroju politycznego w latach 1989-1997*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 89; zob. M. Podolak, *Realizacja postanowień Okrągłego Stołu dotyczących instytucji prezydenta*, [w:] *Okrągły Stół...*, s. 216-229.

¹⁹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 303.

politycznych dyktatura prezydencka nie mogła być wykluczona²⁰. Tego rodzaju szeroki zakres kompetencji prezydenta „przybliżał” ówczesny system polityczny III RP do systemu semiprezydenckiego (półprezydenckiego)²¹. Należy jednak zaznaczyć, że prezydent W. Jaruzelski ze swych kompetencji korzystał w sposób bardzo oszczędny, nie angażując się nadmiernie w bieżące spory polityczne. Sytuacja radykalnie się zmieniła po objęciu urzędu przez L. Wałęsę – pierwszego prezydenta wybranego w wyborach powszechnych. Powszechna, demokratyczna legitymizacja powodowała, że nastąpił radykalny wzrost aktywności głowy państwa na arenie politycznej²². Jednak aktywność pierwszego, demokratycznie wybranego prezydenta III RP nie przynosiła spodziewanych przez część społeczeństwa efektów i jednocześnie była przedmiotem wielu krytycznych uwag oraz złośliwości nie tylko ze względu na rzucający się w oczy brak wykształcenia i obycia prezydenta L. Wałęsy.

4. Postanowienia Małej Konstytucji

Należy zaznaczyć, że przyjęta przez Sejm i Senat Mała Konstytucja (Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym) na nowo ukształtowała system polityczny w Polsce, a co za tym idzie, również uprawnienia prezydenta. Kompetencje prezydenta uwarunkowane zostały przyjęciem zasady podziału władzy jako podstawy określenia stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą (w tym także prezydentem)²³. Niektórzy autorzy określili ówczesny system rządów jako zracjonalizowany parlamentaryzm ze szczególnie zaakcentowaną rolą wybieranego w powszechnych wyborach prezydenta²⁴. Faktem bowiem jest, że w Małej Konstytucji jednoznacznie określone zostało miejsce prezydenta w systemie naczelnych organów państwa poprzez unormowanie, że jest on organem władzy wykonawczej. Wprowadzono wiele zmian w zakresie regulacji stosunków prezydenta z parlamentem i rządem, co miało doprowadzić do ich racjonalizacji²⁵. Ponadto

²⁰ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski...*, s. 28.

²¹ Zob. I. Bokszczanin, *Prezydent V Republiki Francuskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000; K. Wołowski, *Prezydent republiki w powojennej Francji*, Warszawa 1973; E. Gulewicz, *Model francuski (V Republika)*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997; E. Poptawska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.

²² R. Balicki, *Uprawnienia prezydenta...*, s. 22; zob. T. Słomka, dz. cyt., s. 49-50.

²³ Tamże, s. 23.

²⁴ W. Sokolewicz, *Rozdzielone czy równe? Legislatura i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 23.

²⁵ B. Dziemidok-Olszewska, dz. cyt., s. 30.

Mała Konstytucja na nowo określiła możliwości rozwiązania sejmu przez prezydenta – usunięta wówczas została możliwość przedterminowego zakończenia kadencji w wypadku przyjęcia ustawy lub uchwały uniemożliwiającej prezydentowi wykonywanie konstytucyjnych uprawnień. Prezydent otrzymał znaczącą rolę w procedurze powołania rządu, natomiast nie dysponował praktycznie żadnymi uprawnieniami w kwestii dymisjonowania rządu. Tryb powołania rządu został w Małej Konstytucji uregulowany w zupełnie nowy sposób, przewidujący swego rodzaju równowagę pomiędzy sejmem a prezydentem. Wprowadzone procedury umocniły pozycję prezydenta jako samoistnego czynnika politycznego, inicjującego powstanie rządu i partnera partii reprezentowanych w sejmie, bowiem wymuszały na prezydencie i posłach konieczność współdziałania i porozumienia. Prezydent utrzymał prawo do zwoływania posiedzeń Rady Ministrów w sprawach szczególnej wagi i przewodniczenia im.

Istotnym, nowym uprawnieniem prezydenta było przyznanie mu prawa do zarządzania za zgodą senatu referendum „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”²⁶. Pozycja prezydenta została w szczególny sposób wzmocniona poprzez przyznanie mu domeny w sprawach stosunków zagranicznych, wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa oraz Sił Zbrojnych. Regulacje takie, charakterystyczne dla systemu prezydenckiego czy półprezydenckiego, znacznie wykraczały poza system rządów przyjęty w Małej Konstytucji²⁷. Kompetencje głowy państwa zawarte w Małej Konstytucji pozwalają na stwierdzenie, iż ówczesny system rządów w Polsce był systemem mieszanym, korzystającym zarówno z elementów systemu parlamentarnego, jak i prezydenckiego. W doktrynie podkreślano jednak, iż w ramach tworzenia modelu rządów nie udało się stworzyć klarownej koncepcji urzędu Prezydenta RP²⁸.

Mała Konstytucja zrywała z antyparlamentarnymi rozwiązaniami noweli kwietniowej i umieściła urząd prezydenta w wyraźniejszych ramach konstytucyjnych. Zabrakło jednak spójnej koncepcji prezydentury, poszczególne regulacje pochodziły z różnych modeli rządów. Ponadto nieprecyzyjność i niejasność sformułowań stwarzały możliwość różnych interpretacji i sposobów stosowania. Doprowadziło to do faktycznego poszerzania zakresu uprawnień prezydenta. Jednak uregulowania zawarte w Małej Konstytucji ograniczyły uprawnienia prezydenta w stosunku do parlamentu i rządu, w dalszym ciągu model prezydentury nadal pozostawał niespójny wewnętrznie, kompromisowy²⁹.

²⁶ Tamże, s. 29.

²⁷ Zob. R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 333-334.

²⁸ R. Balicki, *Uprawnienia prezydenta...*, s. 23; por. L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne. Wykłady*, Warszawa 1996, s. 185; *Prawo konstytucyjne*, s. 151; J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wąsik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1996, s. 203.

²⁹ Zob. R. Chruściak, *Mała Konstytucja z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 89-110.

5. Uregulowania zawarte w obecnej konstytucji

Podczas prac parlamentarnych nad nową konstytucją od początku zakładano, że pozycja prezydenta powinna ulec osłabieniu, lecz nie może zostać on pozbawiony funkcji arbitra. Kwestią sporną pozostawał wybór określonego modelu prezydentury, dostosowanego do wprowadzonej formy ustrojowej oraz przyjęcie, w jego ramach, konkretnych rozwiązań. Przy konstruowaniu instytucji prezydenta należało także uwzględnić, ale nie kopiować, standardy zachodnie oraz tzw. determinanty miejscowe, tzn. tradycję konstytucyjną państwa, stabilność polityczną i prawną systemu³⁰.

Obecna Konstytucja RP z 1997 r. kształtuje urząd państwa na podstawie zasady podziału władzy, stanowiąc w art. 10, że: „1. Urząd Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

Zasada ta wyznacza w ogólnym zarysie pozycję ustrojową prezydenta RP w konstytucyjnej strukturze władzy państwowej. Konstytucyjna formuła „podziału i równowagi” władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej wskazuje nie tylko na problematykę rozdzielenia władzy państwowej, lecz również na aspekt równoważenia się trzech władz w relacjach między naczelnymi organami tworzącymi strukturę tych władz³¹.

Na tle konstytucyjnych uregulowań możemy przyjąć, że mamy do czynienia z przewagą władzy ustawodawczej, co by zresztą odpowiadało polskim tradycjom ustrojowym, które w przeszłości ten właśnie model zasady podziału władzy uznawały i wprowadzały. Niedopuszczalne natomiast byłoby przyjęcie rozwiązania oznaczającego dominację jednej władzy nad pozostałymi, mogące doprowadzić do pozbawienia tych władz samodzielności. W polskiej tradycji i w przyjętych rozwiązaniach prawnych mamy do czynienia ze zjawiskiem silnej pozycji władzy ustawodawczej, co może wyjaśnić fakt, że parlament pochodził zawsze z wyborów powszechnych i bezpośrednich, miał więc przedstawicielski charakter. Wprowadzenie zasady bezpośrednich wyborów prezydenckich niewiele zmienia w charakterze głowy państwa, gdyż w społeczeństwie pluralistycznym organ jednoosobowy nie może być reprezentantem

³⁰ Por. L. Garlicki, *Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury*, [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję. Warszawa-Senat RP, 22-23 lutego 1993*, Warszawa 1993, s. 66 i in. Por. także J. Jaskiernia, *Propozycje zmian Konstytucji RP jako wyraz tendencji w zakresie rozwoju systemu politycznego Polski*, [w:] *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, red. J. Jarośniński, Kielce 2010, s. 85-100.

³¹ R. Mojak, dz. cyt., s. 304; zob. R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 113-126.

narodu, nie wyraża bowiem różnorodnych opcji politycznych istniejących w opinii publicznej³². Tak więc tylko przedstawicielskie organy władzy ustawodawczej urzeczywistniają, poprzez swój wyłoniony w wyborach skład, zasadę pluralizmu politycznego. Z tego powodu legitymacja parlamentu szersza jest od legitymacji prezydenta wybieranego w wyborach powszechnych. Argument o szerszej legitymacji prezydenta, bo uzyskanej z głosowania przez cały naród, jest uzasadniony w odniesieniu do poszczególnych posłów i senatorów. Natomiast legitymacja izb jako całości jest ogólnonarodowa i w tym kontekście równa prezydenckiej³³. Należy podkreślić, że przepis ten ogólnie określa pozycję ustrojową prezydenta, który jest częścią dualistycznej władzy wykonawczej i równocześnie samodzielnym podmiotem odgrywającym istotną rolę w realizacji zasady równowagi władz³⁴.

Pozycję prawnoustrojową prezydenta określają także przepisy konstytucyjne przewidujące realizowanie przez niego funkcji głowy państwa. Przepisy te zostały w znacznym stopniu uporządkowane w stosunku do nieprecyzyjnych i sprzyjających sporom kompetencyjnym postanowień zawartych w Małej Konstytucji. Prezydent RP korzysta, jako głowa państwa, ze wszystkich uprawnień charakterystycznych dla pozycji ustrojowej prezydenta także w innych państwach demokratycznych³⁵. Miejsce prezydenta w systemie organów państwowych potwierdzone zostało formalną systematyką konstytucji. Rozdział V zatytułowany „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” umieszczony został po rozdziale „Sejm i Senat”, a przed „Radą Ministrów i administracją rządową”. Powierzenie prezydentowi sprawowania władzy wykonawczej oznaczało tym samym uznanie go, na podstawie wykładni systemowej, za organ powołany do prowadzenia polityki³⁶.

Konstytucja dokonała konsekwentnego rozdzielenia kompetencji prezydenta oraz rządu i jednocześnie wskazała pola polityki, w których kompetencje prezydenta występują równolegle z kompetencjami rządu (np. polityka międzynarodowa, uprawnienia wobec sił zbrojnych). Rozgraniczając kompetencje obu organów władzy wykonawczej w sferze prowadzenia polityki, konstytucja przyjęła zasadę domniemania kompetencji na rzecz rządu (art. 146 ust. 2) oraz ściśle, wyraźne określenie właściwości prezydenta.

³² M. Granat, R. Mojak, W. Orłowski, W. Skrzydło, J. Sobczak, W. Zakrzewski, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 147.

³³ B. Dziemidok-Olszewska, dz. cyt., s. 102.

³⁴ Zob. B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 9-27.

³⁵ J. Osiński, B. Pytlak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, s. 210.

³⁶ Por. P. Sarnecki, *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 7, s. 4.

O priorytecie działań rządowych wewnątrz władzy wykonawczej świadczy również instytucja kontrasygnaty będąca wyrazem współdziałania obu organów władzy wykonawczej uzgadniających ze sobą kwestie dotyczące polityki państwa³⁷.

Do zasadniczych zmian wprowadzonych w Konstytucji RP w stosunku do Małej Konstytucji, a dotyczących kompetencji prezydenta, należy zaliczyć:

- zlikwidowanie dwuwładzy w polityce zagranicznej, wojsku i resorcie spraw wewnętrznych przez wyeliminowanie przepisu o tzw. ogólnym kierownictwie prezydenta w tych sferach. Usunięto też zapis o opiniowaniu przez głowę państwa kandydatur na szefów tych resortów. W myśl Konstytucji RP o obsadzie ministrów MSZ, MON i MSW ma decydować wyłącznie premier. Politykę zagraniczną prezydent ma realizować w uzgodnieniu z premierem i ministrem spraw zagranicznych. Prezydent pozostaje zwierzchnikiem sił zbrojnych, lecz w czasie pokoju swoje zwierzchnictwo ma sprawować za pośrednictwem ministra obrony narodowej (którego wybiera premier). Również szefa Sztabu Generalnego głowa państwa ma mianować i odwoływać na wniosek prezesa Rady Ministrów;
- ograniczenie prezydenckiego weta wobec ustaw³⁸. Prezydent pozbawiony został prawa zawetowania ustawy budżetowej. W stosunku do innych ustaw prezydent otrzymał prawo do jednej tylko formy oprostowania: albo weta, albo zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z Małą Konstytucją prezydent mógł zawetować ustawę, a po odrzuceniu weta zaskarżyć ją do Trybunału³⁹.

6. Spory wokół uprawnień prezydenta

Analiza uprawnień konstytucyjnych prezydenta (w szczególności zaś jego prerogatyw osobistych) pozwala na określenie samodzielnej pozycji ustrojowej głowy państwa. Należy stwierdzić, iż ustrojodawca przyjął koncepcję rządów parlamentarnych z aktywną jednak rolą głowy państwa.

³⁷ B. Dziemidok-Olszewska, dz. cyt., s. 100.

³⁸ Zob. A. Więckowska, *Weto Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej po wejściu w życie nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6, s. 35-54; R. Balicki, *Weto prezydenta jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 42-54.

³⁹ B. Dziemidok, *Debata nad instytucją prezydenta w toku prac parlamentarnych nad nową Konstytucją RP*, [w:] *Polityczno-prawne aspekty transformacji systemowej w Polsce*, red. M. Żmigrodzki, Lublin 2000, s. 129-130. Por. J. Jaskiernia, *Charakterystyka prawna funkcji Prezydenta RP czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne*, red. P. Tuleja i in., Warszawa 2010, s. 294-301.

Konstytucja, co prawda osłabiła pozycję prezydenta wobec parlamentu (np. przez zmniejszenie z 2/3 do 3/5 większości niezbędnej w sejmie do odrzucenia weta czy też odebranie możliwości założenia weta przeciwko ustawie budżetowej) oraz wobec rządu (w wyniku rezygnacji z tzw. resortów prezydenckich oraz zmniejszenia wpływu prezydenta na zmiany dokonywane w składzie rządu), jednak zakres uprawnień będących w gestii głowy państwa, zwłaszcza oparty na autorytecie osoby sprawującej ten urząd oraz dysponowanie legitymacją pochodzącą z powszechnych wyborów, nadal pozwala na prowadzenie samodzielnej polityki, która może pozostawać w sprzeczności z wolą drugiego członu władzy wykonawczej – rządu⁴⁰. Prezydent obecnie nie ma możliwości przedterminowego rozwiązania sejmiku w przypadku jego konfliktu z rządem oraz nie może przeciwstawić się inicjatywie premiera w przypadku zmiany na stanowisku ministra. Równocześnie została wzmocniona pozycja gabinetu. Może on upaść jedynie w przypadku przegłosowania przez konstruktywne wotum nieufności⁴¹.

Jednak prezydent sprawuje nadal funkcję arbitra, czyli nadzoruje właściwe funkcjonowanie pozostałych władz, tak aby przeciwdziałać lub ewentualnie rozwiązywać konflikty wynikłe między organami w procesie sprawowania władzy – stanowi więc instytucję neutralną lub regulującą. Jest także strażnikiem naczelnych wartości, takich jak suwerenność i bezpieczeństwo państwa, nienaruszalność jego granic, niepodzielność terytorium czy poszanowanie demokratycznego ustroju opartego na konstytucji. Mimo że funkcja ta nie została *expressis verbis* wyrażona w przepisach konstytucji oraz nie jest jednoznacznie definiowana w doktrynie prawa konstytucyjnego, to jednak jej wyróżnienie w przedstawionym zakresie jest w pełni zasadne i pozwala precyzyjniej określić pozycję ustrojową głowy urzędu prezydenta⁴².

Polityczny wymiar prezydentury przesądzają te postanowienia konstytucji, które powierzają prezydentowi określone zadania w niektórych obszarach funkcjonowania państwa. Również rola arbitrażu politycznego prezydenta wymaga zaangażowania politycznego w rozstrzyganiu konfliktów, zwłaszcza pomiędzy parlamentem a rządem⁴³. Oczywiście sposób zaangażowania politycznego prezydenta należy rozumieć w ten sposób, że realizuje on racje polityczne państwa, nie zaś interesy polityczne określonych partii czy formacji politycznych.

⁴⁰ R. Balicki, *Weto prezydenta...*, s. 39; por. P. Sarnecki, *Kontrasygnały aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 23-42.

⁴¹ A. Antoszewski, *Forma rządu*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1998, s. 62.

⁴² J. Osiński, B. Pytlik, dz. cyt., s. 210-211.

⁴³ Zob. M. Chorażewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 59-82.

Wyrazem politycznego zaangażowania prezydenta w systemie ustrojowym państwa jest konstytucyjna koncepcja jego uprawnień osobistych, czyli prerogatyw. W aktach tych przejawia się samodzielna rola państwowa prezydenta⁴⁴.

Rzeczywisty autorytet i prestiż tego urzędu, a także skuteczność w korzystaniu z przysługujących mu uprawnień nie zależą tylko od rozwiązań konstytucyjnoprawnych. Zakres kompetencji określonych konstytucyjnie często dość znacznie odbiega od tego, czym dysponuje prezydent w praktyce ustrojowej. Jest to uwarunkowane behawioralnymi i funkcjonalnymi elementami systemu politycznego, takimi jak: kształt systemu wyborczego, zachowania grup interesów, relacje w obrębie władzy wykonawczej i między władzą ustawodawczą a prezydentem. Istotne znaczenie mają także cechy osobowości i charakteru osób piastujących urząd prezydenta⁴⁵.

Od pewnego czasu w Polsce trwają dyskusje związane z określeniem roli prezydenta w systemie organów państwowych. Było to i jest związane z określoną sytuacją polityczną, w której tragicznie zmarły 10 kwietnia 2010 r. prezydent Lech Kaczyński wywodził się z PiS-u, a premier Donald Tusk i większość parlamentarna z PO. Część polityków oraz naukowców opowiadała i nadal opowiada się za zmianą konstytucji i w związku z tym za ograniczeniem lub poszerzeniem kompetencji prezydenta. Było to związane z trwającymi w latach 2008-2009 sporami pomiędzy prezydentem Kaczyńskim a premierem Tuskiem. Dotyczyły one najczęściej decyzji, kto ma reprezentować Polskę w trakcie szczytów Unii Europejskiej. Niezbyt trafne były jednak opinie współpracowników obu polityków, którzy winę za ten stan rzeczy upatrywali w treści konstytucji⁴⁶. Należy zaznaczyć, że aspekt ambicjonalny miała trwająca w 2008 i 2009 r. debata wokół tzw. ustawy kompetencyjnej. Jej zadaniem było rozstrzygnięcie, który z polityków – prezydent czy premier – dysponuje ważniejszymi kompetencjami w sferze polityki zagranicznej. W istocie postanowienie Trybunału Konstytucyjnego niczego nie zmieniło w nastawieniu obu stron sporu. Te i inne fakty są potwierdzeniem przypuszczeń, iż nierzadko propozycje modyfikacji systemu rządów w Polsce stanowią dowód na bardzo osobiste widzenie przez polityków swojej roli w takich działaniach⁴⁷.

⁴⁴ R. Mojak, dz. cyt., s. 306; por. A. Więckowska, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 77-95; J. Ciapała, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3, s. 34-51.

⁴⁵ J. Osiński, B. Pytlík, dz. cyt., s. 211. Por. J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 3-18.

⁴⁶ W. Konarski, *Ambicje polityków albo niektóre wątki debaty o systemie rządów w Polsce okresu transformacji*, [w:] *Zachód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, red. E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki, Toruń 2009, s. 230.

⁴⁷ Tamże, s. 236.

Wobec powyższego należy zastanowić się, czy polski system polityczny ma ewaluować w kierunku systemu półprezydeckiego czy parlamentarno-gabinetowego z silną pozycją premiera. Autor artykułu opowiada się za zwolennikami tego ostatniego. Niewątpliwie zaletą systemu rządów parlamentarnych jest to, że skutecznie sprzyja osiągnięciu stabilnej demokracji i jest bardziej trwały niż system prezydencki. Zawiera w sobie elastyczność wobec procesów politycznych, posiada zinstytucjonalizowane sposoby rozstrzygania konfliktów między legislatywą a egzekutywą⁴⁸. Sprawne funkcjonowanie systemu parlamentarno-gabinetowego zależy przede wszystkim od układu sił politycznych w parlamencie. Rola głowy państwa w tym systemie sprowadza się głównie do reprezentacji państwa na zewnątrz.

Wyróżnia się kilka zasad, które określają pozycję prezydenta. Po pierwsze, prezydent wchodzi w skład dualistycznej egzekutywy (głowa państwa i rząd), przy czym kompetencje obu tych ciał są ściśle i wyraźnie oddzielone. Prezydent nie może odgrywać roli wyłącznego szefa rządu. Po drugie, władza głowy państwa ma charakter ograniczony, prezydent nie jest uprawniony do bezpośrednich rządów. Nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, zostaje dokonana polityczna neutralizacja, co powoduje, że nie może on wykonywać swoich kompetencji samodzielnie, bez kontrasygnaty członków rządu, którzy tym samym przejmują odpowiedzialność za kontrasygnowane akty przed parlamentem. Po trzecie, prezydent wybierany jest przez parlament lub przy decydującym udziale parlamentu, nie występuje zaś wybór prezydenta przez naród. Po czwarte, prezydent uczestniczy wraz z parlamentem w powoływaniu rządu, mianuje premiera, a na jego wniosek pozostałych członków rządu. Rząd posiada rzeczywistą władzę rządzenia, musi posiadać zaufanie parlamentu, a więc pochodzić z większości parlamentarnej, ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem zarówno za swoje działania, jak i za akty głowy państwa. Po piąte, prezydent z reguły ponosi odpowiedzialność konstytucyjną. I po szóste, prezydent (niekiedy rząd) dysponuje prawem rozwiązania parlamentu, co stanowi przeciwwagę uprawnienia parlamentu do pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej⁴⁹.

⁴⁸ Por. S. Gebethner, *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7-8, s. 33. Por. W. Żebrowski, *Propozycje modyfikacji systemu politycznego Polski współczesnej*, „Szkice Humanistyczne” 2010, nr 1, s. 101-125.

⁴⁹ Zob. R.R. Ludwikowski, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 348-353; A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006, s. 248-260; S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, s. 77 i nast.; tenże, *Parlamentarne i prezydenckie systemy...*, s. 26 i nast.; tenże, *Modele systemów rządów a ich regulacja konstytucyjna*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 91-93.

7. Ewolucja ustroju w kierunku zrationalizowanego parlamentaryzmu

Istotą parlamentaryzmu zrationalizowanego jest wprowadzenie do systemu parlamentarnego rozwiązań rezerwowych, zwiększających efektywność władzy, a wykorzystywanych w sytuacjach zakłóceń stosunków między parlamentem a rządem. Regulacje konstytucyjne przewidują wówczas dwa warianty rozstrzygnięć stosowanych przez prezydenta w zależności od uwarunkowań politycznych, co w rezultacie wyznacza jego rolę ustrojową. W pierwszej sytuacji, gdy w parlamencie kształtuje się stabilna i wyraźna większość popierająca rząd, prezydent wypełnia funkcje o charakterze tradycyjnym, reprezentacyjnym. W drugiej, kryzysowej sytuacji braku większości parlamentarnej rolą prezydenta jest rozwiązywanie niekorzystnych okoliczności, następuje uaktywnienie arbitrażu politycznego prezydenta. W parlamentaryzmie zrationalizowanym polityczno-ustrojowa rola prezydenta jest więc uzależniona od zdolności parlamentu do efektywnego działania. Prezydent jest „siłą rezerwową” systemu, zapobiegającą kryzysom i podejmującą działania w przypadkach zaburzenia funkcjonowania systemu⁵⁰.

Należy przypomnieć, że system parlamentaryzmu zrationalizowanego wprowadzony został w Niemczech na mocy konstytucji z 1949 r. W niemieckiej odmianie tego systemu została wzmocniona pozycja kanclerza, co spowodowało nazywanie tego systemu kanclerskim. Przepisy konstytucyjne Republiki Federalnej Niemiec są modelowym przykładem kreującym bardzo słabą pozycję głowy państwa, wyłączającą ją z bieżącej gry politycznej, ograniczającą do roli neutralnego reprezentanta państwowości niemieckiej. Niewątpliwie wpłynęły na to w silnym stopniu złe doświadczenia okresu Republiki Weimarskiej, której konstytucja kreowała prezydenta bardzo wpływowego, zwłaszcza z uwagi na bezpośrednią elekcję⁵¹.

Konstytucyjnie pozycja głowy państwa w Niemczech jest określana mianem „pouvoir neutre”, władzą arbitra oraz jako „strażnik konstytucji”. Stanowisko władzy arbitrażowej nie jest jednoznacznie rozumiane. Wynika to raczej z samej natury urzędu i szeroko pojmowanego obowiązku zachowania ponadpartyjności. W praktyce pozwala to w każdym z przypadków opierać się w trakcie pełnienia urzędu na partiach politycznych i związkach zawodowych. Zwrot „pouvoir neutre” wprowadzono z nauki Benjamina Constanta na temat konstytucyjnej monarchii. Jego główne założenia opierają się na poglądzie, że

⁵⁰ Por. W. Sokolewicz, *Rząd w przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 7, s. 13. Por. także W. Żebrowski, *Kierunki zmian w polskim systemie politycznym*, „Przegląd Polityczny” 2005, nr 4, s. 25-32.

⁵¹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2007, s. 200; por. B. Dziemidok-Olszewska, dz. cyt., s. 109-112.

czwarta władza po Parlamencie Federalnym, Radzie Federalnej i rządzie federalnym to władza prezydenta. Pojawia się ona wyraziście, gdy zachodzi potrzeba, łagodzi i interweniuje w przypadku konfliktu pomiędzy pozostałymi trzema władzami państwa. Funkcję tę można pełnić, odwołując się do autorytetu, a nie opierając się na sile⁵². Wspomniany francuski filozof był zdania, że osoba sprawująca władzę w monarchii konstytucyjnej powinna mieć cechy umożliwiające jej zrozumienie swojej pozycji nie jako zwyczaju, lecz jako funkcji ograniczonej do możliwości interwencji w konflikty pomiędzy trzema władzami, ale wyłącznie wówczas, jeśli jest to niezbędne dla zaistnienia kompromisu. Pozycja „pouvoir neutre” powinna upoważniać głowę państwa do mianowania i odwoływania członków rządu, zastosowania absolutnego weta wobec decyzji parlamentu, powoływania i odwoływania parlamentu, wypowiedzania wojny i zawierania pokoju oraz powoływania sędziów. Teraźniejsze uprawnienia szefa państwa w Niemczech wywodzą się z okresu monarchii konstytucyjnej, niektóre wynikają z idei „pouvoir neutre”, a część została uzyskana po wojnie w konstytucji.

Omówiona wyżej konstytucja nie zawiera regulacji dotyczących funkcji łagodzenia konfliktu pomiędzy organami państwowymi. Wskazuje jednak na ustalenie wykładni w przypadku sporu o zakres praw i obowiązków poszczególnych, najwyższych organów federalnych. Przepis ten obejmuje również możliwości działania głowy państwa. Decydującym czynnikiem kształtującym stosunki między władzami w monarchii konstytucyjnej jest „pouvoir neutre”. Aktywność władzy monarszej wzrasta w sytuacji konfliktowej. Sytuację tę przedkłada się na relacje w republice parlamentarnej. Władztwo głowy państwa rozszerza się na „strażnika konstytucji”. W miarę rozwoju sądownictwa konstytucyjnego kompetencje te przejmują trybunały konstytucyjne. Strażnikiem konstytucji staje się sądownictwo konstytucyjne i różne organy państwowe powołane także do przestrzegania konstytucji. Prezydent federalny może kontrolować pod względem formalnym uchwalane przez Bundestag prawa. Kwestią sporną pozostaje sprawdzanie ich pod względem materialnym.

Z powyższych uwag wynika, że pozycja prawnoustrojowa głowy państwa w Niemczech materializuje się w ustalonych kompetencjach władczych, m.in. nominacji na odpowiednie stanowiska państwowe czy zawieraniu umów w imieniu państwa⁵³. Jednocześnie przepisy ustawy zasadniczej wskazują na pewne zachowanie prezydenta jako niepołączalność urzędu z członkostwem w innym organie państwowym oraz pełnienie płatnej funkcji zawodowej.

⁵² E. Zieliński, *Prezydent Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, s. 93.

⁵³ A. Antoszewski, R. Herbut, dz. cyt., s. 248.

Chodzi o to, by szef państwa nie mógł wiązać się powinnościami naruszającymi niepisany obowiązek neutralności politycznej⁵⁴. Z kolei stanowisko prezydenta federalnego w strukturze związkowych organów państwowych Niemiec wynika z przyjętego w konstytucji systemu parlamentarno-gabinetowego, opartego na charakterystycznej dla krajów liberalno-demokratycznych zasadzie podziału władz⁵⁵. Bundestag jest głównym organem przedstawicielskim, nie ma jednak charakteru najwyższego, konstytucyjnego organu władzy i najwyższego wykładnika woli państwowej. Za zwierzchni organ władzy w Niemczech uważa się naród, a dokładniej ludzi posiadających czynne prawo wyborcze. Nie jest również zwierzchnim organem prezydent federalny, który zajmuje tylko najwyższy szczebel władzy wykonawczej i pierwsze miejsce pod względem protokolarnym wśród wszystkich organów państwowych republiki⁵⁶. Tak więc w systematyce konstytucji Niemiec prezydent federalny występuje po Parlamencie Federalnym i Radzie Federalnej, a przed rządem federalnym. Szef państwa nie sprawuje rządów, ponieważ nie jest odpowiedzialny politycznie przed parlamentem. Nie stanowi też elementu równowagi w stosunku do parlamentu, gdyż nie ma on zbyt silnej pozycji ustrojowej. Najsilniejszą władzę posiada rząd i kanclerz federalny⁵⁷.

8. Udoskonalanie systemu politycznego

Obecny system polityczny w Polsce stanowi mieszaninę systemu kanclerskiego i prezydenckiego. Z tego pierwszego przejęto głównie tzw. konstruktywne wotum nieufności dla premiera, które oznacza, że parlament może go odwołać jedynie wówczas, gdy równocześnie wskaże nowego kandydata na szefa rządu i odwołując premiera oraz rząd dotychczasowy, jest w stanie wybrać nowego premiera i nowy rząd. Z drugiego systemu przyjęto zaś przede wszystkim rozwiązanie, zgodnie z którym część aktów prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera i właściwego ministra, ponoszącego za nie odpowiedzialność przed parlamentem, a część aktów może być wydawana bez kontrasygnaty (tzw. prerogatywy). Przyjęcie elementów dwóch różnych modeli powoduje eklektyzm regulacji prawnej i jej niespójność. Nie można równocześnie opowiadać się za mocnym prezydentem i mocnym premierem. Zwłaszcza w warunkach ścisłego współdziałania prezydenta i premiera ów

⁵⁴ E. Zieliński, *Prezydent Republiki Federalnej Niemiec*, s. 94.

⁵⁵ Zob. E. Zieliński, *Konstytucyjne zasady ustroju RFN*, [w:] *Współczesne Niemcy*, red. K.A. Wojtaszyk, Warszawa 1999.

⁵⁶ L. Janicki, *Prezydent Federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 438.

⁵⁷ E. Zwierzchowski, *Prawoustrojowe stanowisko kanclerza RFN*, Katowice 1972, s. 130.

konstrukcyjny eklektyzm może prowadzić do poważnych sporów kompetencyjnych i kryzysów politycznych.

Jeśli zaistniałyby przesłanki całkowitej zmiany konstytucji, to należałoby wprowadzić konsekwentnie jeden ze sprawdzonych w państwach demokratycznych modeli egzekutywy. Należy przy tym pamiętać, że wybór modelu władzy wykonawczej uwarunkowany jest z reguły opowiedzeniem się przez większość parlamentarną za określonym systemem rządów. Jeśli zaś (np. ze względu na brak odpowiedniej większości w parlamencie czy też brak poparcia społecznego dla jednego z zarysowanych wyżej modeli) wspomniane rozwiązanie dotyczące całościowej zmiany konstytucji nie wchodziłoby w grę, to wówczas można by wprowadzić pewien rygoryzm do rozwiązań dotychczasowych. Umożliwiłoby to usprawnienie rządzenia państwem⁵⁸. Kwestią otwartą pozostaje sprawa wyboru w Polsce poszczególnych rozwiązań ustrojowych z tych państw, w których demokracja ma już długoletnią tradycję. Nie jest też wcale pewne, czy w Polsce sprawdziłby się model prezydentury funkcjonujący w RFN. Wydaje się, że dalszy przebieg prac nad zmianą Konstytucji RP z 1997 r. zależeć będzie od układu sił w sejmie oraz od dążenia najbardziej wpływowych polskich polityków do zmiany obecnego systemu politycznego i wprowadzenia w Polsce systemu kanclerskiego. Takim zmianom wydaje się sprzyjać wynik w wyborach parlamentarnych z października 2011 r., który umocnił zarówno pozycję Platformy Obywatelskiej, jak i premiera D. Tuska, który jest zwolennikiem systemu kanclerskiego.

Summary

The role of president in the political system of Poland

This article discusses the evolution of the role and prerogatives of the president of Poland in the last 20 years. This institution of president has been resumed (reactivated) in Poland in April 1989 due to the novelization of Constitution (General Law). In the so called Small Constitution and in Constitution of 1997 the prerogatives of the president were periodically broadened and later, beginning from 1997 weakened. Since that time the various proposals and concepts of limiting of the president's competences and prerogatives have been discussed as well as the proposal of change of the election of the head of the state. Such debates are the results of the desire of the individual presidents of Poland aimed at the consolidation of their power at the expense of the prerogatives of government and the prime minister in particular. Other proposals concerning the introduction in Poland of the Kanzler System – such as functioning in the Federal Republic of Germany –

⁵⁸ B. Banaszak, M. Granat, *O projektach zmian Konstytucji RP z 1997 r. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 298.

have also been considered. Those last proposals have not been sufficiently supported by the main political parties as well as by the Polish society. However the results of the recent parliamentary election in Poland are conducive to the reform of the existing political system and to introduction of the so called Kanzler System. Much will depend on the structure of voting power in the Sejm as well as on the willingness of the Polish politicians.

KAROLINA SADOWSKA

Promocja produktów gospodarczo-turystycznych

1. Produkty i walory turystyczne

Wraz ze zmianą systemu polityczno-gospodarczego w Polsce wzrosła rola działań marketingowych ukierunkowanych na wypromowanie różnych produktów gospodarczych i turystycznych. O ile kwestie związane z promocją walorów gospodarczych Polski są dosyć dobrze rozpoznawalne i wiążą się z prowadzeniem przez poszczególne rządy III RP określonej polityki wobec zagranicznych inwestorów, to o konieczności promocji produktów turystycznych zaczęto pisać stosunkowo niedawno. Należy zaznaczyć, że termin „produkt turystyczny” pochodzi z języka angielskiego, ale w języku polskim ma szersze i lepiej sprecyzowane znaczenie. Według Philipa Kotlera: „produkt to cokolwiek, co może znaleźć się na rynku, zyskać uwagę, zostać nabyte, użyte lub skonsumowane, zaspokajając czyjeś pragnienie lub potrzebę”¹. Produkt jest więc kategorią subiektywną postrzeganą przez grupy poszczególnych nabywców. Produkt definiowany jest jako oferta czy też propozycja sprzedawcy weryfikowana przez rynek. Najprostszym określeniem produktu jest definicja Tadeusza Sztuckiego: „produkt to wszystko, co można zaoferować dla zaspokojenia potrzeby i pragnienia nabywcy”². Produktem może być przedmiot, usługa, organizacja, miejsce lub nawet jakiś pomysł, idea. Produktem w turystyce jest najczęściej usługa. Jeszcze w latach 80. XX w. zamiast określenia „produkt turystyczny” używano terminu „usługa turystyczna”, przez którą rozumiało się „wczasy, wycieczki krajowe i zagraniczne, usługi hotelarskie i kempingowe oraz inne usługi związane z turystyką i wypoczynkiem, np. usługi przewodnickie, transportowe, wypożyczalnie sprzętu turystycznego”³.

Do upowszechnienia się w Polsce określenia „produkt turystyczny” przyczynili się eksperci działający w ramach unijnego programu PHARE. Dokonano

¹ Zob. P. Kotler, *Marketing, analiza, planowanie, wdrożenie, kontrola*, Warszawa 1994, s. 400.

² Zob. T. Sztucki, *Marketing przedsiębiorcy i menadżera*, Warszawa 1996, s. 105.

³ Zob. Instrukcja Głównego Komitetu Turystyki z 1985 r. w sprawie ramowych zasad świadczenia usług turystycznych, Warszawa 1985, s. 1-2 (materiał powielany).

wyboru produktu turystycznego, który jest zawarty w „Planie rozwoju krajowego produktu turystycznego”. Plan został opracowany z funduszy Unii Europejskiej PHARE w 1994 r. przez zespół ekspertów zagranicznych z firmy Artura D. Little’a. Zwrócono w nim uwagę zarówno na istniejący w naszym kraju potencjał turystyczny, jak i na trendy oraz scenariusze rozwoju możliwe do urzeczywistnienia w przyszłości. W „Planie rozwoju krajowego produktu turystycznego” pokazano sześć kategorii produktu: wczasy typu „słońce i plaża”, wycieczki krajoznawcze, wypoczynek typu „jeziora, góry, śnieg”, turystykę tranzytową, turystykę związaną z podróżami przed i po sezonie. Jednak leksykalne słowo „produkt” oznacza w języku polskim głównie wyroby materialne, natomiast pod pojęciem turystyki kryją się nie tylko wyroby materialne, lecz także różne pakiety usług.

W literaturze fachowej produktowi turystycznemu przypisuje się dwojaki sens: w węższym znaczeniu oznacza on wszystko, co turysta kupuje (np. transport lub zakwaterowanie, posiłki), a w szerokim znaczeniu – wszystko, co turysta czyni w czasie podróży oraz w miejscu pobytu, czyli w miejscu wypoczynku. Tak więc przedmiotem wymiany na rynku turystycznym są:

- dobra i usługi, dla których czynnikiem popytotwórczym jest wyłączenie turystyki (np. przejazdu, noclegi, usługi przewodnickie);
- dobra i usługi, których zakup występuje w związku z uprawianiem turystyki, ale które stanowią jedynie pewne substytucje konsumpcji w innych okresach i w innym miejscu (np. obuwie, ubiór);
- dobra i usługi, które zaspokajają te same potrzeby występujące zarówno u turystów, jak i u osób niebędących turystami (np. łączność, ochrona zdrowia)⁴.

W szerszym znaczeniu na produkt turystyczny składają się:

- podstawowe walory turystyczne (wypoczynkowe, krajoznawcze i specjalistyczne);
- dobra materialne;
- usługi świadczone przez wytwórców i kwaterodawców;
- różne udogodnienia⁵.

W powyższym ujęciu zwraca się uwagę na klimat, powietrze, piękne widoki itp., czyli te elementy, które są w turystyce rekreacyjnej głównym motywem podróży, ale pomija takie formy podróżowania, jak: wycieczka edukacyjna w celu dokształcania się czy podróże biznesowe.

⁴ Zob. J. Altkorn, *Marketing w turystyce*, Warszawa 2004, s. 98.

⁵ Por. K. Rogoziński, *Marketing na rynku turystycznym*, „Handel Wewnętrzny” 1977, nr 4, s. 60. Por. także D. Włodarczyk, *Produkt turystyczny i jego promocja*, „Rynek Turystyczny” 2011, nr 2, s. 32.

Pojęcie produktu turystycznego jest zresztą używane w odniesieniu do rozmaitych desygnatów, tzn. zarówno do dóbr materialnych i walorów krajobrazowo-klimatycznych, jak również do poszczególnych usług turystycznych. Jest też przedmiotem ożywionych dyskusji w piśmiennictwie fachowym, które jednak nie doprowadziły do uzgodnienia jednej, powszechnie akceptowanej, „syntetycznej” definicji produktu turystycznego. Posługując się formułowanymi w literaturze definicjami produktu turystycznego, można dojść do wniosku, że jest on zbiorem zarówno dóbr, jak i usług nabywanych przez turystów oraz walorów turystycznych, z których korzystają, a które są dla nich szczególnym przedmiotem zainteresowania. Walory te stanowią konkretny cel wyjazdów turystów, są dużą atrakcją przyciągającą do konkretnego, wcześniej wybranego, miejsca. Zwykle jednak walory turystyczne muszą być ześpolone z dobrami i usługami w jednolity produkt turystyczny. Przykładowo Kanał Augustowski to nie tylko określony walor turystyczny, ale także konkretne miejsce pobytu turystów związane ze zwiedzaniem i pływaniem za ściśle ustaloną cenę. W praktyce można więc pod pojęciem produktu turystycznego ujmować zbiór kilku elementów związanych z pobytem w konkretnym miejscu i za ściśle określoną kwotę. Kwestią odrębną jest ustalenie – najczęściej przez firmy turystyczne – odpowiedniego pakietu produktów i usług, który zechce nabyć ich potencjalny klient. Firmy te, dopasowując do konkretnego miejsca i jego walorów turystycznych komplementarne dobra i usługi, starają się urozmaicić i uprzyjemnić swoim klientom pobyt w docelowym miejscu podróży⁶. Wiadomo bowiem, że najważniejszą zasadą w marketingu turystycznym jest rozpoznanie potrzeb, które już istnieją oraz wyzwolenie nowych, często ekstrawaganckich i na pierwszy rzut oka niemożliwych. Celem jest przekształcenie tych skojarzeń w popyt. W tym procesie „myślowym” powinno się uwzględniać nawet marzenia. Dlatego też specjaliści od marketingu starają się wynajdywać bądź to istniejące, ale jeszcze nieodkryte produkty turystyczne lub wykreować nowe, aby przyciągnąć uwagę możliwie jak największej rzeszy potencjalnych turystów. Zmusza ich do tego, podobnie jak organizatorów i przedsiębiorców z branży turystycznych, nasilająca się konkurencja pomiędzy różnymi regionami turystycznymi świata.

2. Specyfika produktów gospodarczych

Nasilająca się konkurencja pomiędzy poszczególnymi gminami, miastami czy regionami w skali danego kraju czy też pomiędzy poszczególnymi państwami w skali globalnej jest jedną z głównych przyczyn promowania przez

⁶ Zob. A. Rapacz, *Przedsiębiorstwo turystyczne – podstawy i zasady działania*, Warszawa 1994, s. 67. Por. R. Łazarek, *Ekonomika turystyki*, Warszawa 1999, s. 44.

rządy centralne oraz władze samorządowe produktów gospodarczych. Takim produktem dla potencjalnych, zagranicznych inwestorów jest rynek danego kraju lub regionu i znajdujący się tam potencjał wytwórczy, wykształcona siła robocza oraz istniejąca infrastruktura⁷. W szerokim ujęciu produktem, nie tylko gospodarczym, jest wszystko to, co można zaoferować na rynku (np. przedmioty, usługi, pomysły, przyjazne otoczenie dla biznesu lub miejsca) w celu zaspokojenia potrzeb nabywców. Często trudno ocenić, w jaki sposób część składowa danego produktu gospodarczego przyciągnęła uwagę „nabywców”, tj. potencjalnych inwestorów. W erze dobrze rozwiniętej komunikacji, przy założeniu, że w danym kraju lub regionie funkcjonuje sprawny system połączeń drogowo-kolejowych i na dłuższe dystanse także system połączeń lotniczych, samo miejsce nie jest już najbardziej atrakcyjnym elementem produktu gospodarczego. Zdają sobie z tego sprawę rządy poszczególnych państw, które starają się zwiększyć atrakcyjność wybranych „miejsc” na swoim terytorium, aby przyciągnąć do nich zagranicznych inwestorów i tym samym zapewnić części mieszkańców tych regionów pracę.

Takim specyficznym produktem gospodarczym są przykładowo specjalne strefy ekonomiczne, które zostały utworzone na terytoriach kilkudziesięciu państw. W Polsce (na mocy ustawy z dnia 20 października 1994 r.) powołano do życia specjalne strefy ekonomiczne (SEE). Strefy te budziły wiele kontrowersji. Ich utworzenie zbiegło się w czasie z wejściem w życie Układu Stowarzyszeniowego Polski z Unią Europejską, w którym zupełnie nie przewidziano wydzielenia z terytorium Polski stref uprzywilejowanych, w ramach których obowiązują zupełnie inne warunki dla prowadzących tam działalność gospodarczą aniżeli na pozostałym terytorium kraju. W pierwszym okresie funkcjonowania SSE w Polsce można było zaobserwować pewne niekorzystne następstwa dla budżetu państwa i gminy w postaci zmniejszenia dochodów budżetowych z tytułu podatków. Jednak w dłuższej perspektywie czasowej wpływy te zwiększają się chociażby z powodu utworzenia większej liczby miejsc pracy w obrębie danej strefy i poza strefą. Jak potwierdzają to bowiem doświadczenia innych państw, na terytorium których od dawna funkcjonują SSE, każde miejsce pracy powstałe na terenie strefy przyczynia się do utworzenia kilku nowych miejsc pracy poza strefą⁸.

Należy podkreślić, że różne były i są nadal oczekiwania zarówno rządu Polski, jak i zagranicznych oraz krajowych inwestorów związane z powołaniem do życia SSE. Gdy strefy te powstawały w połowie lat 90. XX w., to przede

⁷ Por. Z. Skibiński, *Promocja gospodarcza miast i regionów*, Warszawa 1995, s. 11-12.

⁸ Por. *Polskie specjalne strefy ekonomiczne: zamierzenia i efekty*, red. E. Kryńska, Warszawa 2000, s. 7. Por. także M. Mokrzyca, *Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1998, nr 8-9, s. 31.

wszystkim miały pomóc w przyciągnięciu inwestorów do tych miejsc w Polsce, które wówczas były zagrożone strukturalnym bezrobociem i biedą. Głównym magnesem mającym przyciągnąć zagranicznych inwestorów były obowiązujące na ich terenie ulgi podatkowe, które rząd Polski wynegocjował z Brukselą w momencie wchodzenia naszego kraju do Unii Europejskiej. W większości z 15 funkcjonujących na terytorium Polski SSE udało się przyciągnąć znaczny kapitał i nowoczesne technologie oraz zwiększyć liczbę miejsc pracy. Na tym ostatnim najbardziej zależało władzom centralnym, jak i lokalnym⁹. Termin działalności polskich SSE został wydłużony do 2020 r., czyli o trzy lata. Jednak dalsze ich perspektywy rozwojowe zależą będą zarówno od zapewnienia strefom możliwości rozszerzania się na inne atrakcyjne dla inwestorów tereny oraz przede wszystkim od ich promowania wśród potencjalnych inwestorów. Strefy te – podobnie jak każdy inny produkt gospodarczy – powinny być przedmiotem stałej promocji utrwalającej ich pozytywny wizerunek i wskazującej na liczne korzyści związane z podjęciem na ich obszarze działalności gospodarczej. Często jednak brak funduszy, jakimi dysponuje na promocję całego kraju, a nie tylko samych, specjalnych stref ekonomicznych Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIIZ), uniemożliwia prowadzenie intensywnej i permanentnej akcji promocyjnej, która mogłaby przyczynić się do wzrostu zainteresowania tym specyficznym produktem gospodarczym, jakim są specjalne strefy ekonomiczne.

3. Formy promocji miast i regionów

Promocja jest nieodłącznym elementem gospodarki rynkowej i formą jak najbardziej skuteczną, jeśli chcemy pozyskać nabywców. Zwykle takie pozyskanie odbywa się poprzez oferowanie dobrych jakościowo produktów oraz atrakcyjnością i siłą oddziaływania reklamy, sprzedaży osobistej, aktywizacji sprzedaży i promocji firmy. Zadaniem promocji jest też zwalczanie oporów i uprzedzeń nabywców, które zmniejszają lub hamują popyt na towary i usługi, a także kreowanie popytu na nowe produkty, budzące i zaspokajające nowe potrzeby. Aby zaistnieć i trwać z powodzeniem na rynku, każde przedsiębiorstwo, każde miasto regionu oraz przede wszystkim każdy produkt wymagają promocji. Równocześnie, aby świadomie i z dostatecznie wystarczającą znajomością dokonywać wyboru produktów i usług dla zaspokajania potrzeb, także nabywcy potrzebują aktywizacji sprzedaży, reklamy, public relations, czyli promocji firmy, merchandisingu, sponsoringu oraz sprzedaży osobistej,

⁹ Por. S. Korenik, *Uwarunkowania ekonomiczne tworzenia specjalnych stref ekonomicznych*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębski, Wrocław 1998, s. 61. Por. także A. Woźniak, *Miliardy złotych na nowe inwestycje w strefach*, „Rzeczpospolita” 28.12.2010, s. 1B.

która zapewnia nam bezpośrednio kontakt między sprzedającym a nabywcą¹⁰. Można więc powiedzieć, że promocja jest niezbędna dla wszystkich przedsiębiorców, którzy, aby zaistnieć na rynku i utrzymywać dobrą pozycję, muszą stale informować nabywców i przedsiębiorców o tym, co i dla kogo się wytwarza i sprzedaje oraz jakie korzyści zapewni to nabywcom. Promocja jest również potrzebna konsumentom oraz innym rodzajom nabywców. Ułatwia to dokonanie wyboru towarów i usług najważniejszych do zaspokojenia pobudzonych przez promocję potrzeb. Podstawowe funkcje, jakie pełni promocja, to:

- informować, czyli przekazywać dane i parametry oferty, firmy czy produktu;
- utrzymywać, czyli spowodować zapamiętanie informacji i wizerunku;
- kształcić – wzbogacić wiedzę, powodować zmiany postawy;
- nakłaniać – perswadować, przekonywać do pozytywnego nastawienia odbiorcy do marki, cech firmy, produktu, danego miejsca czy regionu turystycznego i zachęcać do działania, tzn. do nabycia danego produktu.

Należy zaznaczyć, że wykorzystanie poszczególnych funkcji zależy w głównej mierze od rodzaju odbiorcy promocji, celu promocji i specyfiki danego produktu¹¹. Działania promocyjne często wykorzystują marketing bezpośredni, czyli dotarcie do klienta bez pośrednictwa punktów sprzedaży. System marketingu bezpośredniego wykorzystują komputerowe bazy danych o klientach. Bazy danych zawierają, oprócz adresów klientów, informacje demograficzne: wiek, zawód, wykształcenie, miejsce pracy, wielkość rodziny, poziom dochodów oraz historię zakupów dokonywanych przez danego klienta. Takie działanie umożliwia dotarcie do konkretnego klienta z dostosowaną do jego potrzeb ofertą. Wtedy to promocja kierowana jest bezpośrednio do klienta reklamą pocztową, telefoniczną, sieciowymi połączeniami komputerowymi oraz przez telewizję i katalogi.

Promocję gospodarczą czy też promocję walorów turystycznych danego państwa lub regionu można, zdaniem Joe Borisa, porównać do „wykupienia polisy ubezpieczeniowej”¹². Działania promocyjne miast i regionów prowadzone są zwykle przez różnorodne agencje public relations. Są to firmy wyspecjalizowane w usługach planowania i tworzenia właściwego i dobrego obrazu firmy-zleceniodawcy w otoczeniu rynkowym. Agencja pijarowska prowadzi

¹⁰ Por. T. Sztucki, *Promocja, reklama, aktywizacja sprzedaży*, Warszawa 1999, s. 5. Por. także T. Goban-Klas, A. Karadic, P. Carnowski, *Public relations, czyli promocja reputacji*, Warszawa 1997, s. 7 oraz P. Seidler-Freser, *Public relations w praktyce*, Warszawa 2003, s. 10-11.

¹¹ Por. W. Smid, *Encyklopedia promocji i reklamy*, Kraków 2001, s. 112. Por. także M. Rydel, *Podręczny słownik promocji*, Gdańsk 1995, s. 62-63.

¹² Cyt. za A. Klasik, *Strategie regionalne – formułowanie i wprowadzenie w życie*, Kraków 2001, s. 39.

działania mające kształtować dobre stosunki firmy-klienta z nabywcami, pośrednikami, dostawcami, mediami i władzami. Do typowych zadań agencji public relations należy:

- opracowanie programu działań tworzących odpowiedni obraz firmy na rynku;
- prowadzenie kampanii public relations;
- opracowanie strategii tworzenia image'u firmy, miasta, regionu turystycznego;
- doradztwo w budowaniu prestiżu firmy czy miasta na rynku;
- badanie opinii o firmie lub przedsięwzięciu czy też o walorach gospodarczo-turystycznych danego regionu;
- badanie skutków działań public relations;
- pośrednictwo między firmą a środkami przekazu, organizowanie czasu w telewizji i radiu, aranżowanie spotkania z dziennikarzami, organizowanie udziału w prestiżowych imprezach, takich jak wystawy czy uroczystości jubileuszowe oraz przygotowanie środków public relations (wywiady, zwiedzanie firmy, artykuły, informacje dla dziennikarzy, filmy wideo o firmie, jej historii i osiągnięciach).

Szczególne znaczenie ww. działań promocyjnych występuje w przypadku promocji gospodarczej. Obejmuje ona wszystkie działania, jakie podejmowane są przez organy samorządowe i państwowe w celu zainteresowania inwestowaniem w różnorodne dziedziny gospodarki na swoim terytorium¹³.

Tak więc promocję gospodarczą można podzielić na dwa zasadnicze rodzaje, zbieżne, jeśli chodzi o główne cele. Jednocześnie metodologia prowadzenia ich działań jest różna. Ze względu na cele działania promocję gospodarczą dzielimy na:

- promocję inwestycji;
- promocję turystyki.

Natomiast działania w sferze promocji inwestycji zwykle dotyczą:

- informowania inwestorów o istniejącej w danym regionie infrastrukturze gospodarczej;
- tworzenia nowych inicjatyw gospodarczych na danym terenie oraz informowania o możliwościach uzyskania wsparcia dla planowanych inicjatyw gospodarczych w danym regionie czy mieście¹⁴.

Z kolei promocja turystyki w danym kraju czy regionie obejmuje wszelkie działania marketingowe, których celem jest zachęcenie do korzystania z różnych

¹³ Por. Z. Skibiński, dz. cyt., s. 14.

¹⁴ Tamże, s. 15. Por. także, B. Dubicka, E. Hope, *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, Gdańsk 2005, s. 12.

form turystyki zorganizowanej i indywidualnej. Działania te mają na celu także skłonienie potencjalnych inwestorów do sprzedaży dostępnych ofert turystycznych¹⁵. Ogromne znaczenie w tych działaniach promocyjnych ma odpowiednio przygotowany cały pakiet ofert. Działania promocyjne są procesem przekazywania informacji od nadawcy (jednostka samorządowa) do odbiorcy (potencjalni partnerzy i inwestorzy). Nie wystarczy więc przygotowanie nawet najlepszej oferty. Trzeba o niej powiedzieć zainteresowanym partnerom i przede wszystkim zainteresować nią. Należy też wyróżnić swoje miasto czy region spośród innych jednostek, poszukujących również atrakcyjnych partnerów do współpracy. Najczęściej jednak potencjalni inwestorzy są anonimowi, dlatego głównym celem początkowym jest poszukiwanie z nimi najbardziej efektywnych dróg. Wiadomo bowiem, że duże projekty inwestycyjne przyciągają uwagę wielu inwestorów, którzy składają konkurencyjne oferty. Każda z nich jest rozpatrywana nie tylko pod kątem potencjalnych korzyści związanych z rozpoczęciem inwestycji. Na początku liczy się sprawność i szybkość dopełniania formalności. Jeżeli pierwszy kontakt z potencjalnym inwestorem będzie pozytywny, a osoby kontaktujące się z inwestorem i przeprowadzające rozmowy – osobami kompetentnymi, szanse inwestycji zdecydowanie się powiększają. W praktyce wielu inwestorów woli te regiony, gdzie istnieją dobre warunki współpracy z władzami samorządowymi i często wybierają je, mimo że konkurencyjne regiony oferują lepsze warunki infrastrukturalne.

Dużą rolę odgrywa ukształtowany głównie przez środki masowego przekazu, wizerunek danego miasta i regionu. Wizerunek zależy od działań mieszkańców i władz danego miasta. Trudno skłonić turystów, aby przyjechali do zaniedbanego miasta, w którym utrzymuje się wysoki poziom przestępczości. Podobnie jak trudno byłoby nakłonić zagranicznych i krajowych turystów do zwiedzenia miasta czy regionu, w którym miejscowa ludność nastawiona jest nieprzychylnie do „przyjezdnych” i zamieszkujących ten region mniejszości narodowych. W takich miastach i regionach raczej nie zainwestują swoich kapitałów zagraniczni inwestorzy, którzy poszukują dla siebie tzw. przyjaznego otoczenia biznesowego.

4. Uwagi końcowe

Panuje dosyć powszechna zgoda poglądów odnośnie do konieczności promocji produktów turystycznych i gospodarczych. Do tej pory brakuje jednak uzgodnionych i powszechnie obowiązujących definicji obu tych rodzajów produktów. Szczególnie wieloznacznym terminem jest produkt turystyczny,

¹⁵ Por. J. Altkorn, dz. cyt., s. 19.

który w wąskim znaczeniu oznacza wszystko to, co jest przedmiotem zakupu turystów. W szerszym znaczeniu obejmuje walory turystyczne i zagospodarowanie turystyczne danego obszaru oraz całość doświadczeń turysty od chwili opuszczenia miejsca zamieszkania do czasu powrotu. Z kolei produktem gospodarczym jest praktycznie wszystko to, co można zaoferować na rynku i co spotka się z zainteresowaniem nabywców. Takim specyficznym produktem gospodarczym, utworzonym pod kątem potrzeb potencjalnych inwestorów, są omówione wyżej specjalne strefy ekonomiczne.

O ile nikt już nie kwestionuje potrzeby prowadzenia ciągłych działań promocyjnych obu tych produktów, to nadal pewne kontrowersje wywołuje kwestia oceny efektywności tych działań. Brak jest badań empirycznych pokazujących związek między intensywnością i okresem kampanii promocyjnej danego produktu turystycznego a wzrostem zainteresowania tym produktem, czyli wzrostem jego sprzedaży. Przyjmuje się, że skuteczność działań promocyjnych zależy zarówno od wielkości nakładów przeznaczonych na promocję danego produktu turystycznego, jak również od odpowiednio dobranych metod i strategii promocji. Dużo zależy także od tego, kto zajmuje się promocją produktów turystycznych. W Polsce zajmują się tym: Polska Organizacja Turystyczna, regionalne i lokalne organizacje turystyczne, izby turystyki, samorządy, a także władze wojewódzkie. Niestety, brakuje koordynacji działań promocyjnych między ww. podmiotami. Dlatego powszechnym zjawiskiem jest rozproszenie środków przeznaczonych na promocję poszczególnych produktów turystycznych, w tym także różnych miast i regionów oraz obniżenie efektywności działań promocyjnych. Istnieją jednak przykłady dużych (Łódź) i małych (Łeba) miast, które potrafiły stworzyć wiele atrakcyjnych produktów i dosyć skutecznie je wypromować. Władze tych miast zdają sobie doskonale sprawę, że aby sprzedać znajdujące się na ich terenie walory gospodarczo-turystyczne, czyli zostać zauważonym, trzeba się wyróżnić. Podobnie rozumują właściciele najrozmaitszych obiektów hotelowo-gastronomicznych, a także zamków, pałaców, którzy działają często na własną rękę. Korzystają jednak ze wsparcia ze strony gmin, powiatów, miast, lokalnych organizacji turystycznych i urzędu marszałkowskiego. Wsparcie tych podmiotów jest warunkiem koniecznym zwiększenia skuteczności działań promocyjnych nie tyle pojedynczego produktu turystycznego, ile danego miasta czy regionu.

Kwestią otwartą jest sprawa podliczenia i skatalogowania nie tylko wszystkich, ale ważniejszych produktów turystycznych i gospodarczych w Polsce. W wielu regionach naszego kraju podmioty zajmujące się promocją walorów turystycznych i produktów gospodarczych nie bardzo wiedzą, jak stworzyć atrakcyjny produkt i skutecznie go promować. Zresztą nie wystarczy tylko „tworzyć” produkt turystyczny, lecz przede wszystkim trzeba go stale promować, co wymaga ponoszenie sporych nakładów około miliona złotych w skali

regionu. Wiele, wydawałoby się, atrakcyjnych produktów turystycznych umiera śmiercią naturalną, jeśli nie ma wsparcia finansowego i nie jest odpowiednio promowanych. Dotyczy to szczególnie tych produktów turystycznych, które powstają w wyniku projektów dofinansowywanych przez Unię Europejską albo ze środków publicznych. Z chwilą kiedy wysycha to źródło finansowania i brak jest środków na stałą ich promocję, produkty te znikają z rynku turystycznego. Lepsze rezultaty daje wspieranie tworzenia produktów turystycznych przez lokalne struktury samorządowe. Istnieje jednak pilna potrzeba komercjalizacji produktów turystycznych i uruchomienia nie tylko długofalowej strategii ich promocji, lecz także efektywnych kanałów dystrybucji. Władze lokalne i niewielkie organizacje turystyczne nie mają wystarczających środków na ten cel. Kwestią nierozstrzygniętą pozostaje sprawa, czy promocją, dystrybucją produktów turystycznych i gospodarczych powinny zajmować się zarówno instytucje uczestniczące w organizacji i komercjalizacji danego produktu, jak również organizacje celowe, zajmujące się promocją turystyki i napływem do Polski inwestycji zagranicznych.

Summary

Promotion of economic and touristic products

Due to the increasing competition between various touristic and economic regions, there is a need to promote permanently the existing on a given area touristic products and advantages. There is also a need to create new such products in order to attract the potential customers and investors to a given city or region. The local authorities are especially interested in promoting their economic facilities, infrastructure and other values in order to attract the both foreign and domestic investors. Therefore they are to create a friendly business environment and grant various incentives especially to big foreign investors. Also central authorities created product like the Special Economic Zones where foreign and domestic investors enjoy much more favourable conditions for their economic activity than on the rest of the given state territory. On the other hand the local touristic enterprises and touristic organizations have been promoting the regional products and attractive places in order to secure the steady inflow of tourists and other visitors. The efficiency of promotion activities depends both on the amount of financial resources spent on advertisement as well as on the coordination of those activities and appropriate promotion strategy.

II

FOLIA
BEZPIECZEŃSTWO

JANUSZ GIERSZEWSKI

Postrzeganie i podział terroryzmu na podstawie przeglądu definicji

Wstęp

Problematyką terroryzmu zajmują się od dawna przedstawiciele wielu dyscyplin nauki. Usiłują oni zbadać nie tylko przyczyny, przejawy i skutki tego, budzącego coraz większy strach, zjawiska, lecz także ustalić jednolitą, powszechnie akceptowaną definicję terroryzmu. W literaturze fachowej spotkać można setki różnych definicji terroryzmu¹, jednak żadna z nich nie jest powszechnie akceptowana, tj. uznawana za najlepiej oddającą konotację i denotację tego zjawiska. Faktem jest, że pojęcie terroryzmu zwykle było i jest używane raczej jako epitet niż jako pojęcie naukowe, dlatego też, mimo iż termin ten jest często stosowany, ciągle nie ma jednoznacznej konotacji. Niektórzy szacują, że istnieje około 300 definicji, które w odmienny sposób próbują opisać terror i terroryzm, a mimo wszystko nie wyczerpują tematu. Przykładowo znany badacz terroryzmu Alex Schmid na ponad stu stronach próbował ustalić definicję zjawiska. Autor ten podał ponad 100 definicji, lecz na końcu stwierdził, iż poszukiwanie ostatecznej definicji ciągle trwa². Powodem takiego stanu rzeczy są m.in. względy polityczno-ideologiczne, które np. uniemożliwiają zaliczenie pewnych ruchów narodowowyzwoleńczych do organizacji terrorystycznych. Poszczególni autorzy, politycy i państwa w różny sposób interpretują zjawisko współczesnego terroryzmu (np. Rosja uznaje walczących o niepodległość Czeczenów za terrorystów). Terroryzm w literaturze bywa określany jako „broń słabych”, czyli takich, co nie mają odwagi na otwartą walkę. To, co dla jednych jest terroryzmem, czyli dążeniem do realizacji jakiegoś celu za pomocą przemocy, to dla innych może być przykładem

¹ Por.: *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004, s. 41; M. Borecki, *Terroryzm*, Warszawa 2002, s. 8; także J. Rydzkowski, *Słownik ONZ*, Warszawa 2000, s. 231.

² Por. A.P. Schmid, *Political terrorism: A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature*, 1988, za: B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 2001, s. 37; por. także C.A. Coady, *Defining terrorism*, [w:] *Terrorism*, red. I. Primoratz, Houndmills 2004, s. 3-14.

bohaterskiej walki narodowowyzwoleńczej lub walką o ochronę tożsamości i uczuć religijnych.

1. W poszukiwaniu definicji terroryzmu

Niektórzy autorzy i organizacje międzynarodowe starają się zdefiniować pojęcie terroryzmu, wyprowadzając to słowo od określenia *terro*, które oznaczało 'straszyć, przestraszyć, odstraszyć'. W podobnym ujęciu sanskryckie słowo *tras* można uważać za najstarszy przykład nazwy *terror*. *Tras* oznacza 'drzeć'. Jego sens i brzmienie zostają zawarte w greckim *tero*, perskim *tersidas* i łacińskim *ters* lub *tres*³. Jednak łacińskim słowem, które najbardziej odpowiada w swoim brzmieniu dzisiejszemu i stanowi chyba najbliższy jego odpowiednik, jest słowo *terror*, *-oris* oznaczające 'strach i przerażenie'⁴. Należy przypomnieć, że po raz pierwszy słowo *terror* wprowadził do europejskiego słownika francuski mnich Berchorias w XIV w. W latach następnych pojawiło się wiele encyklopedycznych definicji tego pojęcia. Przykładowo, w jednym z takich wydawnictw „terror to metoda sprawowania władzy, polegająca na stosowaniu różnorodnych form przemocy. Służy ona szerzeniu grozy, strachu, okrucieństwa”⁵. Jak więc widać, nazwa *terror* wiąże się, w powyższym ujęciu, jedynie z oznaczeniem pewnej formy rządów, polegającej na zastraszaniu społeczeństwa przez stosowanie represji wobec przeciwników politycznych. Inni autorzy uważają, że „pojęcie terroru odnosi się wyłącznie do polityki rządów, terroryzmu zaś do przemocy stosowanej przez jednostki, czyli małe grupy konspiratorów”⁶. Bardziej dosadnie rozgranicza to pojęcie A. Pawłowski, który twierdzi, iż „terror to gwałt i przemoc ‘silniejszych’ wobec słabszych, terroryzm – to gwałt i przemoc ‘słabszych’ wobec silniejszych”⁷. Podobnego rozróżnienia dokonał A. Bernard, pisząc, iż „terror jest to przemoc i zastraszanie stosowane przez obiektywnie silniejszych wobec słabszych, terroryzm jest to przemoc i zastraszanie stosowane przez obiektywnie słabszych wobec silniejszych”⁸. Tak więc terror dotyczy przemocy państwowej (*silnych wobec słabych*), a terroryzm dotyczy przemocy antypaństwowej (*słabszych wobec silniejszych*). J. Schreiber zauważył, że „terroryzm to politycznie umotywowana przemoc

³ Por. A. Pawłowski, *Terroryzm w Europie XIX i XX wieku*, Zielona Góra 1987, s. 9.

⁴ Por. K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1964, s. 500.

⁵ Por. *Słownik encyklopedyczny edukacji obywatelskiej*, Warszawa 1999, s. 312.

⁶ Por.: R.M. Barnas, *Terroryzm*, Wrocław 2001, s. 7; K. Dębiński, *Pojęcie i rodzaje terroryzmu, jego ofiary i sprawcy*, „Policja” 2007, nr 7, s. 8-18.

⁷ Por.: A. Pawłowski, dz. cyt., s. 14; T. Hanausek, *W sprawie pojęcia współczesnego terroryzmu*, „Problemy Kryminalistyki” 1980, nr 143, s. 86.

⁸ Por. A. Bernard, *Strategia terroryzmu*, Warszawa 1978, s. 22.

wymierzona w niewinnych używana jako broń przeciwko państwu”⁹. Definicje te podkreślają związek terroryzmu z przemocą, religią oraz polityką. Terrorysty tylko w konfliktach etniczno-narodowościowo-religijnych mogą zyskać akceptację szerszego grona ludzi utożsamiających się z wyznaczonymi przez nich celami¹⁰.

Terroryzm, jako przemoc słabszych wobec silniejszych, jest pewnego rodzaju zjawiskiem społecznym, i to procesem dynamicznym, podlegającym prawom rozwoju swoście doskonalonym przez fanatyczne umysły hołdujące filozofii strachu. W innym ujęciu terroryzm jest to „użycie lub groźba zastosowania w celach politycznych, religijnych i ideologicznych, gwałtownych działań przeciwko osobom, mieniu”, także w formie zagrożenia zdrowia społecznego¹¹. Niektórzy polscy badacze omawianego zjawiska przyjmują za A. Bernardem następującą definicję terroryzmu, a mianowicie, że jest to „stosowanie gwałtu przez jednostkę lub grupy osób w celu wywarcia wpływu zarówno na rząd i opinię publiczną, jak i na grupy osób i poszczególne osoby”¹². Wydaje się jednak, że tak pojmowany terroryzm prowadzi do zawężenia tego zjawiska do specyficznej formy buntu. Forma ta stawia siły pojedynczych obywateli lub organizacje przeciwko systemowi tworzącemu porządek społeczny lub polityczny, co w konsekwencji prowadzi do walki z państwem i jego aparatem przemocy. Przechodząc do współczesnych prób zdefiniowania zjawiska terroryzmu, C. Gearty miał problem ze zdecydowaniem, czym jest terroryzm, raz definiując go jako „terroryzowanie niewinnych ludzi celem zakomunikowania przesłania politycznego”¹³, innym zaś razem jako „samowolne zabijanie cywili w celach politycznych, i to w sposób mający na celu zastraszenie ludności”¹⁴. Obie stosowane przezeń definicje zacierają wszakże różnicę między terrorem państwowym i terroryzmem. Wspomniany wyżej A. Schmid w swojej definicji (*indywidualne działania skierowane przeciwko aparatowi władzy lub przeciwko przedstawicielom tego aparatu*) kładzie nacisk na indywidualny wymiar terroru, niejako wykluczając w ten sposób zorganizowane i masowe działania terrorystyczne. Nie uwzględnia on terroryzmu skierowanego przeciwko ludności cywilnej. Z kolei C. Gearty nie może się zdecydować,

⁹ J. Schreiber, *The ultimate Weapon. Terrorists and World Order*, New York 1978.

¹⁰ Znaczne poparcie dla swoich działań wśród społeczności lokalnych posiadają Irlandczycy z IRA, Baskowie z ETA, Sikhowie z grup terrorystycznych w Pendżabie, fundamentalści z Mużmańskiego Frontu Ocalenia (FIS) w Algierii.

¹¹ Por.: P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem międzynarodowym*, Bielsko-Biała 2001, s. 7; J.S. Holmes, *Terrorism and democratic stability*, Manchester 2000, s. 8-9.

¹² Por.: A. Pawłowski, dz. cyt., s. 14; W. Wróblewski, *Terroryzm – analiza literatury. Wybrane problemy*, [w:] *Terroryzm – globalne użyczenie*, red. K. Kowalczyk, W. Wróblewski, Toruń 2006, s. 67-78.

¹³ C. Gearty, *Terroryzm*, Warszawa 1998.

¹⁴ Tamże.

czym jest terroryzm. Raz definiuje go jako terroryzowanie niewinnych ludzi celem zakomunikowania przesłania politycznego, innym razem jako samowolne zabijanie cywili w celach politycznych i to w sposób mający na celu zastraszenie ludności¹⁵. Autor ten słusznie zauważył, że takie rozumienie pojęcia wyklucza określanie działań państwowych jako działań terrorystycznych. Terroryzm charakteryzuje podejmowanie przez małe lub bardzo małe grupy działań, które nie ograniczają się tylko do atakowania rozpoznanych wrogów, ale także uderzają często w niewinnych ludzi, po to by wywołać strach i poczucie niebezpieczeństwa – niepokoju publicznego¹⁶. C. Gearty podkreśla też w swojej książce poświęconej omawianemu zjawisku, że na początku XX w. *terroryzm* nie oznaczał szerzenia terroru przez którąś z zaangażowanych w konflikt stron, lecz stał się terminem czysto technicznym, opisującym użycie przemocy przez politycznych wywrotowców. Charakterystyczne jest to, iż musieli oni działać w izolacji, nie zaś w ramach jakiegoś większego konfliktu zbrojnego. Oznacza to w skrócie, iż państwa i armie nie mogą zostać nazwane terrorystami, chociażby nawet terroryzowały własnych obywateli¹⁷. Jedną ze szczegółowych definicji oznacza *atak sił wywrotowych na niewinne jednostki, mający wywołać strach i zabić bądź zranić ludzi, a przez to wymusić polityczne ustępstwa na osobie nie będącej bezpośrednią ofiarą ataku, lub na organizacji, do której należą zaatakowani*¹⁸.

Należy zaznaczyć, że nie są to jedyne trudności w definiowaniu istoty takiego czy innego rodzaju terroryzmu.

2. Definiowanie encyklopedyczne i prawne terroryzmu

Istotą sprawy jest także, a nawet przede wszystkim, to, kto formułuje daną definicję i dla jakich celów. Inną bowiem wymowę i wartość dla badacza zajmującego się terroryzmem mają definicje zamieszczone w różnych wydawnictwach encyklopedycznych, a inną definicje ONZ czy np. centralnych urzędów poszczególnych państw. Przykładowo w starszych polskich encyklopediach spotkać można następującą definicję: „terroryzm to działalność małych ekstremistycznych ugrupowań, które za pomocą zabójstw, zagrożeń śmiercią, mordów politycznych, porwań zakładników, uprowadzeń samolotów i innych podobnych środków usiłują zwrócić uwagę opinii publicznej

¹⁵ Por. C. Gearty, *Terroryzm*, Warszawa 2001, s. 12.

¹⁶ G. Bouthoul, *Definitions of Terrorism*, [w:] *International Terrorism and World Security*, red. D. Carlton, C. Schaerf, London 1975.

¹⁷ Tamże, s. 13-14. Por. także R. Borkowski, *Terroryzm ponowoczesny*, Toruń 2006, s. 42.

¹⁸ Por. B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym – przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2002, s. 104.

na wysuwane przez siebie hasła, bądź też wymusić na rządach państw, w których działają, określone ustępstwa lub świadczenia na swoją korzyść”¹⁹. Powyższa definicja stanowi przykład najczęstszego i typowego definiowania terroryzmu. Po pierwsze, dokonuje ona omawianego już zawężenia terroryzmu do małych grup, tym samym wykluczając państwo jako terrorystę. Wskazuje na ekstremistyczny charakter działań terrorystów, tym samym usuwając ich działania poza nawias społecznie przyjętych form. Jednak najbardziej charakterystyczne jest opisowe definiowanie zjawiska. Autor, nie mogąc jasno go określić, próbuje wyszczególnić wszelkie akty, których mogą dopuścić się terroryści.

Z kolei w innej, nowszej encyklopedii podaje się, że „terror i terroryzm to metoda walki politycznej zmierzającej przez zastraszenie do osiągnięcia pożądanego przez stosującego celu”²⁰. Definicja ta zawiera dwie charakterystyczne cechy. Po pierwsze, w przeciwieństwie do poprzedniej i większości innych definicji, nie oddziela terroru od terroryzmu. Po drugie, zawiera ważny składnik, jakim jest definiowanie terroryzmu jako metody walki politycznej. Ponadto definicja ta pokazuje, iż terroryzm i terror nie jest jakimś dziwnym zjawiskiem będącym jedynie „dżumą XX wieku”, lecz metodą zdobywania, utrzymania lub wywierania wpływu na władzę. Jest więc jedynie jedną z metod walki politycznej. Oczywiście w wieku demokracji chce się ją usunąć na bok, odrzucając wszelkie pozaparlamentarne formy sprawowania władzy i penaliżując rozwiązania siłowe, lecz fakty, a w szczególności historia, pokazują co innego. *Nowa encyklopedia powszechna* podaje, że terroryzm to różnie umotywowane ideologicznie, planowane i zorganizowane działania pojedynczych osób lub grup, skutkujące naruszeniem istniejącego porządku prawnego, podjęte w celu wymuszenia od władz państwowych i społeczeństwa określonych zachowań, często naruszające dobra osób postronnych. Działania te są realizowane z całą bezwzględnością, za pomocą różnych środków (*naciski psychiczne, przemoc fizyczna, użycie broni i ładunków wybuchowych*), w warunkach specjalnie nadanego im rozgłosu i celowo wytworzonego w społeczeństwie lęku²¹.

W podobny sposób zdefiniowano pojęcie terroryzmu w słowniku oksfordzkim, gdzie określono terroryzm jako „metodę walki politycznej (...) obecną w ideologii i praktyce radykalnych ruchów politycznych i społecznych (zarówno lewicowych, jak i prawicowych)”²². W innej definicji kładzie się nacisk na strach jako główny składnik terroryzmu. W takim ujęciu „terroryzm to

¹⁹ Por. *Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1987, t. 4, s. 447. Por. także *International Encyclopedia of Terrorism*, Chicago 1997, s. 201.

²⁰ Por. K. Karolczak, *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 1995, s. 11.

²¹ Zob. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1997.

²² Zob. *Maty oksfordzki słownik historii świata w XX wieku*, Londyn 1992, s. 592.

celowe zastraszenie, które ma zmusić innych do zrobienia rzeczy, których w innym wypadku by nie zrobili. Terroryzm to wymuszające zastraszenie”²³. W definicji tej jest zawarta prawdziwa cecha terroryzmu, gdyż wzbudzanie strachu w celu osiągnięcia korzyści jest jedną ze wspólnych cech zarówno terroryzmu, jak i terroru, bez względu na sposób ich definiowania.

Definicje słownikowe niewiele mówią o samym zjawisku terroryzmu. Pod wyrażeniem *the terror* można znaleźć wyjaśnienie, że pojęcie to związane jest z okresem rządu jakobinów w czasach Wielkiej Rewolucji Francuskiej, natomiast *terrorism* to wykorzystanie przemocy i zastraszania do osiągnięcia celu politycznego²⁴.

W słowniku oksfordzkim określono terroryzm jako „metodę walki politycznej (...) obecną w ideologii i praktyce radykalnych ruchów politycznych i społecznych”²⁵. Definicja terroryzmu ma wiele zbieżnych punktów z terminem *wojna*. Nierozzerwalnie łączy się z polityką, władzą i przemocą²⁶. Terroryzm zdefiniowany został w oksfordzkim słowniku języka angielskiego w 1795 r. i odnosił się do rządów sprawujących władzę przez zastraszanie. Jak już zauważono, w XIX w. zaczęto utożsamiać go z działaniami wywrotowymi, przemocą skierowaną wobec zwykłych obywateli i wyizolowaną działalnością stosującą terror²⁷. Klasyczna definicja terroryzmu zawarta została w Konwencji o zapobieganiu i karaniu aktów terroru z listopada 1937 r. W art. 2 terroryzm określany jest jako „przestępczy akt skierowany przeciwko państwu, podjęty z zamiarem stworzenia stanu zastraszania”²⁸. Definicja ta wyróżnia zastraszanie jako główną metodę działania. Sami terroryści podawali się za męczenników i bohaterów walczących ze złem. Dopiero po zamordowaniu króla Jugosławii w 1934 r. Liga Narodów powołała komitet ekspertów w celu zbadania problemu terroryzmu.

Wraz z nasilaniem się zjawiska terroryzmu podejmowano działania prawne. Już w 1937 r. Liga Narodów przyjęła konwencję o zwalczaniu i karaniu terroryzmu, ale nie weszła ona w życie. W ramach ONZ przyjęto kilkanaście konwencji i protokołów w tej kwestii. Najbardziej znaczące to:

- 1) Konwencja tokijska z 14 września 1963 r. w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych;

²³ Por. *Filozofia moralności. Postanowienie i odpowiedzialność moralna*, Warszawa 1997, s. 246.

²⁴ *The New Oxford Dictionary of English*, Oxford 1998.

²⁵ *Mały oksfordzki słownik historii świata...*, s. 592.

²⁶ K. Jałoszyński, *Terroryzm XXI wieku – wojna ze współczesną cywilizacją*, „Policja” 2001, nr 4.

²⁷ C. Gearty, *Terroryzm*, Warszawa 1998, s. 12 i nast.

²⁸ P. Łaski, *Współczesny terroryzm: problemy polityczno-prawne*, „Studia Nauk Politycznych” 1984, nr 1, s. 191.

- 2) Konwencja ONZ z 14 grudnia 1973 r. o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej;
- 3) Konwencja ONZ z 14 grudnia 1979 r. przeciwko braniu zakładników;
- 4) Konwencja ONZ z 1977 r. w sprawie zwalczania terrorystycznych zamachów bombowych;
- 5) Konwencja ONZ z 7 grudnia 1999 r. w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu.

Zgromadzenie Ogólne ONZ powołało 17 grudnia 1996 r. Komitet *ad hoc* do spraw terroryzmu celem przygotowania całościowej konwencji w sprawie terroryzmu międzynarodowego, terroryzmu jądrowego oraz do przygotowania odpowiednich konferencji pod auspicjami ONZ na ten temat.

Pod auspicjami Rady Europy przyjęto regionalną, europejską konwencję z 1977 r. o zwalczaniu terroryzmu. Problematyka zwalczania terroryzmu znalazła swoje odzwierciedlenie w dokumentach końcowych Szczytów NATO w Rydze (28-29 listopada 2006 r.) i w Bukareszcie (2-4 kwietnia 2008 r.) oraz w Strategii UE w zakresie zwalczania terroryzmu z grudnia 2005 r. (*The European Union Counter – Terrorism Strategy*)²⁹.

Z regionalnych inicjatyw warto wymienić jeszcze decyzje państw Grupy Szanghajskiej (Rosja, Chiny, Tadżykistan, Kirgistan i Kazachstan) z 5 lipca 2005 r. o utworzeniu centrum antyterrorystycznego do walki z handlem bronią i narkotykami.

Nowelizacją kodeksu karnego z 16 kwietnia 2004 r. wprowadzono po raz pierwszy do polskiego prawa legalną definicję czynu terrorystycznego³⁰. Prześstępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony, zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu (art. 115 § 20 k.k.):

- poważnego zastraszenia wielu osób,
- zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności,
- wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu.

Na konstrukcję przestępstwa o charakterze terrorystycznym składają się dwa elementy:

²⁹ Zob. J. Gierszewski, *Unia Europejska w walce z terroryzmem*, „Acta Pomerania” 2009, nr 2.

³⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 93, poz. 889).

- formalny – przestępstwem o charakterze terrorystycznym ma być czyn zabroniony, zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat,
- materialny – popełniony czyn zabroniony ma prowadzić do: wywołania poważnego zastraszenia wielu osób, zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu.

Obecnie definiuje się terroryzm na podstawie trzech kategorii:

- 1) generalnych (szczególny rodzaj czynu przestępczego),
- 2) cząstkowych (cząstkowy opis w oparciu o kryteria, np. polityczne),
- 3) mieszanych (opis przez charakterystyczne cechy, odwołanie do konkretnych działań).

Dzieje się tak z pewnością dlatego, że zjawisko terroryzmu jest wewnętrznie złożone, co sprawia trudności w zakresie stworzenia jednolitej koncepcji jego definiowania.

3. Definiowanie instytucjonalne terroryzmu

Definicje terroryzmu różnią się między sobą także w zależności od tego, jaki urząd jest jej autorem. Przykładowo Departament Stanu USA określa, że terroryzm to „zaplanowana, umotywowana politycznie przemoc wobec celów nie uczestniczących w walce, stosowana przez subnarodowe grupy czy tajnych agentów, zwykle mająca na celu oddziaływanie na audytorium”³¹. Jak widać, instytucja ta uwypukla premedytację i planowanie, jak gdyby wykluczając spontaniczność ataków. Ważne jest również podkreślenie subnarodowości sprawców. Definicja wyraźnie pokazuje, iż jej twórca w terroryście widział głównie członka międzynarodowego spisku, który może zagrozić bezpieczeństwu USA. Ten sam Departament Stanu posługuje się definicją zawartą w artykule 22 Kodeksu Stanów Zjednoczonych, gdzie określono terroryzm jako „przemyślaną, motywowaną politycznie przemoc, skierowaną przeciwko celom niewojskowym”³². Natomiast Federalne Biuro Śledcze (FBI) definiuje terroryzm jako „bezprawne użycie siły bądź przemocy wobec osób lub mienia, aby zastraszyć lub wyrzucić przymus na rząd, ludność cywilną części wyżej

³¹ Por. Biuro Koordynatora do Spraw Antyterroryzmu, *Patterns of Global Terrorism* 1996, US Department of State Publication 10433, s. 4, za: B. Hoffman, dz. cyt., s. 36.

³² Tamże, s. 36.

wymienionych, co zmierza do promocji celów politycznych lub społecznych”³³. Definicja ta wyraźnie różni się od przedstawionej przez Departament Stanu. Nie wspomina nic o subnarodowości sprawców, wymienia mienie zarówno publiczne, jak i prywatne, jako potencjalne cele terroryzmu, a cele te dzieli na polityczne i społeczne (choć, co charakterystyczne, żadnego z nich nie wyjaśnia). FBI, jako instytucja powołana przede wszystkim do walki z przestępczością, widzi więc terrorystów jako przestępców, którzy zagrażają praworządnym obywatelom.

Z kolei w ujęciu Departamentu Obrony USA terroryzm oznacza „bezprawne użycie lub groźbę użycia siły czy przemocy wobec osoby lub mienia, by wymuszać lub zastraszać rządy czy społeczeństwa, często do osiągnięcia celów politycznych, religijnych czy ideologicznych”³⁴. Wydaje się, że jest to definicja najpełniejsza, która w przeciwieństwie do dwóch poprzednich zawiera jeszcze aspekt religijny. Powyższe przykłady potwierdzają jednak fakt, że nawet główne urzędy w tym samym kraju nie potrafią ustalić wspólnej definicji zjawiska terroryzmu. Definiowanie odbywa się zaś na zasadzie obaw, którymi się kieruje i celu, jaki chce osiągnąć definiujący.

Można się też odwołać do wspomnianej już wyżej „klasycznej” definicji terroryzmu, zawartej w prawie międzynarodowym. Jedną z takich prób była Konwencja o zapobieganiu i karaniu aktów terroru z listopada 1937 r. W art. 2 tej Konwencji mowa jest o tym, że terroryzmem nazywamy „przestępczy akt skierowany przeciwko państwu, podjęty z zamiarem stworzenia stanu zastraszania (*state of terror*) w umysłach określonych osób albo w społeczeństwie”³⁵. Definicja ta słusznie widzi zastraszanie jako główną metodę działania terrorystów. A co równie istotne, penalizuje terroryzm, wskazując, iż prawo międzynarodowe wyklucza akty terroru jako dopuszczalną metodę walki politycznej. Jest to szczególnie ciekawe w obliczu wydarzeń, jakie nastąpiły w parę lat po jej uchwaleniu.

W ustawie federalnej Federacji Rosyjskiej *O walce z terroryzmem* pojęcie *terroryzm* oznacza „przemoc lub groźbę użycia przemocy w stosunku do osób fizycznych lub organizacji... o ile czyn ten został popełniony w celu sprowokowania wojny lub skomplikowania stosunków międzynarodowych”³⁶.

Ustawa brytyjska definiuje terroryzm jako zagrożenie określonego typu działaniem, przy czym:

³³ Tamże, s. 36-37.

³⁴ Por. Biuro Koordynatora do Spraw Antyterroryzmu..., s. 11.

³⁵ Por. P. Łaski, dz. cyt., s. 191.

³⁶ Wybrane akty prawne Federacji Rosyjskiej, Biuletyn 1(13) 99 BSiE Kancelarii Sejmu, s. 119-120.

- groźba ma na celu wywarcie wpływu na decyzje rządu, zastraszenie ludności lub części ludności,
- groźba ma na celu forsowanie sprawy politycznej, religijnej lub ideologicznej.

Działania podpadające pod tę definicję:

- prowadzą do drastycznych form przemocy wobec osób,
- prowadzą do rujnowania majątku,
- stwarzają zagrożenie dla życia osób innych niż sprawca zamachu,
- stwarzają poważne zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa populacji lub grupy ludzi lub
- mają na celu zakłócenie działania lub poważne uszkodzenie systemu elektronicznego³⁷.

Prawne instrumenty służące zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu mają różny charakter. Część z nich należy do sfery prawa administracyjnego, a część do sfery prawa karnego. Akty prawne z zakresu prawa administracyjnego to chociażby ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach czy ustawy regulujące ustrój, kompetencje i zadania służb powołanych do zapobiegania i zwalczania terroryzmu³⁸. Ustawa o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu ustanowiła organy właściwe w sprawach zapobiegania „prania pieniędzy” i finansowania terroryzmu³⁹. Są to minister finansów i powołany na jego wniosek przez Prezesa Rady Ministrów Generalny Inspektor Informacji Finansowej w randze podsekretarza stanu. Ten ostatni swoje zadania wykonuje przy pomocy wyodrębnionej w strukturze Ministerstwa Finansów jednostki organizacyjnej.

Pomimo braku jednolitego definiowania terroryzmu w każdej z występujących definicji znajduje się szereg wspólnych elementów. Wydarzenia 11 września 2001 r. spowodowały, że Komisja Europejska zaproponowała jednolitą definicję działań terrorystycznych jako „wszelkie celowe akty popełniane przez pojedyncze osoby lub organizacje przeciw jednemu lub kilku państwom, ich instytucjom lub ludności, w celu zastraszania oraz poważnego osłabienia lub zniszczenia struktury politycznej, gospodarczej i społecznej kraju”⁴⁰. Poszczególne definicje często skupiają się wokół przyczyn tego zjawiska, które ma charakter międzynarodowy. Jest też znakiem globalizacji przemocy. Pomimo tego społeczność międzynarodowa nie wypracowała wspólnej

³⁷ Ustawa o terroryzmie, 2000, Rozdział 1, Terroryzm: interpretacja.

³⁸ DzU 2003, nr 128, poz. 1175.

³⁹ DzU 2003, nr 152, poz. 1505.

⁴⁰ Za: *Terroryzm we współczesnym świecie*, red. J. Pawłowski, Warszawa 2001, s. 11.

definicji terroryzmu. Dzieje się to zapewne ze względów polityczno-ideologicznych i możliwości potraktowania niektórych reżimów politycznych jako tych, które stosują akty terrorystyczne.

4. Próby ujednolicenia definicji terroryzmu

Należy zaznaczyć, że zarówno w definicjach terroryzmu stosowanych przez różne organizacje międzynarodowe i urzędy centralne poszczególnych państw, jak również w definicjach poszczególnych autorów brakuje syntetycznego ujęcia kilku wspólnych, głównych cech terroryzmu. Niektórzy badacze tego zjawiska zauważają więc, że wobec braku nadziei na poprawne i przede wszystkim kompleksowe zdefiniowanie terroryzmu, nie warto podejmować takich prób⁴¹. Dotychczasowe badania nad tym zjawiskiem tylko w niewielkim stopniu przyczyniły się do uzgodnienia wspólnej, powszechnie akceptowanej definicji terroryzmu. Poszczególni autorzy nadal jednak starają się wyodrębnić najbardziej istotne cechy współczesnego terroryzmu poprzez wykazanie wspólnych elementów występujących w większości definicji. Inni z kolei starają się rozróżnić terror i terroryzm, co prowadzi do następujących wniosków:

- 1) terror nie jest jedyną formą walki osób, które nazywa się terrorystami;
- 2) terroryści nie mają monopolu na stosowanie terroru, wielokrotnie korzystano z niej w sytuacjach konfliktowych, niezwiązanych z działalnością terrorystyczną;
- 3) trudno stwierdzić bez głębszej analizy, czy taktyka terroru politycznego jest nieodmiennie zła, czy też jej moralny wydźwięk zmienia się zależnie od sytuacji konfliktowej.

Wydaje się, że tworzenie jednolitej definicji terroryzmu jest raczej niemożliwe, mimo że istnieje wiele wspólnych cech, bo przecież opisywane jest jedno i to samo słowo, więc niemożliwością byłoby, aby definicje różniły się diametralnie. Bruce Hoffman wymienia 22 powtarzające się cechy występujące w 109 badanych definicjach i podaje procentowo częstotliwość ich używania.

Jak widać z tabeli 1, tylko trzy elementy terroryzmu znalazły się w ponad 50% definicji, stąd też wniosek, że przemoc, polityczny charakter i strach leżą u podstaw terroryzmu⁴². Należy dodać, że trudności związane z próbami definiowania terroryzmu wiążą się również z faktem, iż jest ono złożone i dynamiczne. Nie można go ująć w sztywne ramy trendów i tendencji. Podlega

⁴¹ Por. W. Laquer, *Terrorism*, Boston 1977, s. 7.

⁴² Por. B. Bolechów, dz. cyt., s. 32.

Tabela 1. Wspólne elementy terroryzmu

Lp.	Element	Częstotliwość (%)
1	Przemoc, siła	83,5
2	Polityczny charakter	65
3	Strach, podkreślenie terroru	51
4	Groźba	47
5	Effekt psychologiczny i przewidywane reakcje	41,5
6	Istnienie rozbieżności między celem a ofiarą	37,5
7	Celowa, planowa, systematyczna, zorganizowana akcja	32
8	Metody walki, strategia, taktyka	30,5
9	Nienormalność, konflikt z przyjętymi regułami, brak humanitarnych ograniczeń	30
10	Wymuszanie, zniewolenie, powodowanie podległości	28
11	Aspekt rozgłosu, reklamy	21,5
12	Przypadkowość, bezosobowość, indyskryminacja	21
13	Cywile, niewalczący, neutralni, stojący z boku jako ofiary	17,5
14	Zastraszenie	17
15	Podkreślanie niewinności ofiar	15,5
16	Grupa, ruch, organizacja jako sprawcy	14
17	Aspekt symboliczny, zademonstrowanie siły innym	13,5
18	Nieobliczalność, nieprzewidywalność, niespodziewany akt przemocy	9
19	Ukryty, podziemny charakter	9
20	Powtarzalność, seryjny bądź reklamowy charakter przemocy	7
21	Kryminalny	6
22	Żądania stawiane osobom trzecim	4

Źródło: A.P. Schmid, A.J. Jongman et al., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, New Brunswick 1988, s. 5-6, za: B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 2001, s. 38.

nieustannym przemianom i transformacjom. Ponadto niemal wszystkie organizacje terrorystyczne wybierają obecnie nazwy, w których świadomie pomijają jakąkolwiek formę słowa *terroryzm*. Usilnie starają się natomiast stworzyć skojarzenia z:

- wolnością, wyzwoleniem (np. Front Wyzwolenia Narodowego),
- armią bądź innymi wojskowymi strukturami organizacyjnymi (np. Narodowa Organizacja Wojskowa),
- z rzeczywistymi ruchami samoobrony (np. Organizacja Obrony Wolnych Ludzi),
- ze sprawiedliwym odwetem (np. Palestyńska Organizacja Odwetu) lub świadomie wybierać nazwy zdecydowanie neutralne, a więc pozbawione negatywnych skojarzeń czy sugestii⁴³.

Terroryści utrzymują, że to społeczeństwo, rząd albo system społeczno-ekonomiczny i jego prawa są prawdziwymi terrorystami. Gdyby nie ten ucisk, oni sami nigdy nie poczuliby potrzeby obrony własnej bądź obrony ludności, którą rzekomo reprezentują. Jednakże w jednym punkcie wszystkie autorytety zajmujące się problematyką terroryzmu, zarówno polityczne, jak i naukowe, są zgodne, a mianowicie terroryzm jest terminem pejoratywnym. Słowo to niesie niezmiennie negatywne konotacje, na ogół stosowane do wrogów bądź przeciwników lub tych, z którymi trudno się zgodzić, więc lepiej ich całkowicie ignorować.

Podsumowując powyższe uwagi, można wyróżnić pewne elementy, które odróżniają terrorystów od innych przestępców, a terroryzm od innych form zbrodni. Elementy te określają, iż terroryzm jest:

- nieodłącznie polityczny, jeśli chodzi o cele i motywację;
- tak zaplanowany, by nieść dalekosiężne reperkusje psychologiczne, wykraczające poza bezpośrednią ofiarę czy cel;
- stosowany przez organizację o dającej się zidentyfikować hierarchii przywódczej czy konspiracyjnej strukturze komórek, której członkowie nie noszą mundurów ani znaczków identyfikacyjnych;
- dokonywany przez ugrupowanie subnarodowe albo twór niepaństwowy;
- stosuje przemoc lub grozi jej zastosowaniem⁴⁴.

Niektórzy znawcy problematyki uważają, że zamiast poszukiwać akceptowalnej definicji terroryzmu, należy skupić się na jego istocie⁴⁵.

⁴³ Por.: B. Hoffman, dz. cyt., s. 27-28; I. Schuman, *O ekonomii politycznej terroryzmu*, „Kafka. Kwartalnik Środkowo-Europejski” 2003, nr 10, s. 14-21.

⁴⁴ Por. M. Fleming, *Terroryzm polityczny w międzynarodowym prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 1, s. 3-4.

⁴⁵ Por. W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm*, Warszawa 2009, s. 11.

5. Problemy definiowania i próby klasyfikacji terroryzmu

Na podstawie wyróżnionych powyżej elementów można podjąć próbę zdefiniowania terroryzmu jako świadomego budzenia i wykorzystywania strachu w wyniku przemocy bądź groźby przemocy w dążeniu do zmian politycznych. Terroryzm jest specjalnie przemyślany tak, by wywierał dalekosiężne skutki psychologiczne, znacznie wykraczające poza bezpośrednią ofiarę czy przedmiot terrorystycznego ataku. Ma zasiać strach, a więc zastraszyć znacznie szerszą widownię, która może obejmować wroga grupę etniczną lub religijną, cały kraj, rząd bądź partię polityczną czy też opinię publiczną. Terroryzm ma stworzyć władzę tam, gdzie jej nie ma bądź konsolidować tę, która jest słaba. Za pomocą rozgłosu zdobytego w wyniku przemocy terroryści pragną zdobyć wpływy i władzę, których nie mają, by przeprowadzić zmiany polityczne na szczeblu lokalnym i międzynarodowym.

Kolejnym czynnikiem przyczyniającym się do trudności w definiowaniu terroryzmu są media. Niektórzy autorzy twierdzą, że „do braku precyzji przyczyniły się częściowo media, które dokładają wszelkich starań, by często bardzo skomplikowaną informację przekazać w możliwie najkrótszym czasie antenowym czy na najmniejszej powierzchni zadrukowanego papieru”⁴⁶. Konsekwencją takiego postępowania jest bezładne, wręcz chaotyczne określanie różnych aktów przemocy mianem terroryzmu. Kolejną sprawą jest punkt widzenia prezentowany przez dany środek przekazu w zależności od jego dyspozycyjności politycznej, np. w jednej gazecie ktoś może być nazywany terrorystą, a w drugiej bojownikiem o sprawę. Najlepszym przykładem mogą być Czeccy, którzy w zależności od afiliacji politycznych poszczególnych środków przekazu nazywani są albo bojownikami, albo właśnie terrorystami. Nie trzeba szerzej wyjaśniać, że słowo *bojownik* ma konotację pozytywną, zaś *terrorysta* negatywną.

Należy też dodać, że wiele osób na równi stawia partyzantów z terrorystami. Jest to błędny tok myślenia, ponieważ oba te pojęcia mają więcej różnic niż podobieństw. Słowo *powstaniec* oznacza większą grupę ludzi uzbrojonych, którzy działają w podobny sposób jak jednostka wojskowa, a mianowicie atakują wroga. Celem ataku jest zdobycie i utrzymanie określonego terenu dla sprawowania jakiejś formy suwerenności i kontroli nad owym obszarem czy też jego mieszkańcami. Terroryści natomiast nie działają otwarcie jako uzbrojone oddziały, nie chodzi im o zdobycie i utrzymanie konkretnego obszaru geograficznego, starają się unikać dłuższego zaangażowania w walkę

⁴⁶ Por.: A. Heller, *Nowoczesność i terror*, „Przegląd Polityczny” 2005, nr 1, s. 69-75; T. Białek, *Terroryzm. Manipulacja strachem*, Warszawa 2005, s. 14-15.

z nieprzyjacielem i na ogół nie sprawują bezpośredniej kontroli nad danym obszarem i zamieszkującą go ludnością⁴⁷. Celem partyzantów są siły zbrojne wroga, policja i instytucje o znaczeniu strategicznym, podczas gdy terroryści atakują głównie osoby cywilne, przypadkowe. Terroryści z reguły nie mają poparcia społeczeństwa, a sukces partyzantki oparty jest właśnie na poparciu jej działań przez miejscową ludność.

Istnieją próby ujednolicenia definicji terroryzmu w oparciu o wyliczanie elementów składowych występujących w definicjach terroryzmu czy statystycznego występowania zjawisk traktowanych jako terroryzm⁴⁸. Inni próbują definiować terroryzm przez odróżnianie go od innych podobnych zjawisk, takich jak: terror kryminalny, guerrilla czy przejaw przemocy o podłożu psychopatycznym. Franz Wordemann już w 1977 r. sformułował tezę, że *partyzanci chcą panować nad przestrzenią, terroryści nad myślą*. Partyzanci częściej odróżniają przeciwnika wojskowego od cywilnego.

Terroryzm stał się rodzajem walki wykorzystywanym do osiągnięcia celów. Encyklopedia PWN wyodrębnia następujące nurty terrorystyczne: separatystyczno-narodowościowe (IRA, ETA), anarchistyczno-lewackie (Czerwone Brygady, Frakcja Czerwonych Brygad), skrajnie lewicowe (Tupakamaros, Japońska Armia Czerwona), neofaszystowskie (Partia Nowego Ładu), narodowyzwoleńcze (Front Wyzwolenia Erytrei), chrześcijańskich fundamentalistów (Przetrawia Świata) oraz sekty (Najwyższa Prawda)⁴⁹.

Krzysztof Karolczak w *Encyklopedii terroryzmu* natomiast podaje, że „terror i terroryzm to metoda walki politycznej zmierzającej przez zastraszenie do osiągnięcia pożądanego przez stosującego celu”⁵⁰. Definicja ta nie oddziela terroru od terroryzmu oraz definiuje terroryzm jako metodę zdobywania, utrzymania lub wywierania wpływu na władzę.

Jednym z najbardziej sprzyjających powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego (i to w skali międzynarodowej) jest terroryzm polityczny rozumiany jako postać walki politycznej prowadzonej przez określone siły, mającej na celu zdobycie lub utrzymanie władzy. Terroryzm polityczny łączony jest często ze strategią i taktyką uznającą stosowanie przemocy (np. porwania, zamachy bombowe) jako najbardziej skuteczny sposób i zarazem środek służący osiągnięciu określonych celów politycznych, kojarzonych najczęściej z dążeniem do likwidacji istniejącego *status quo*.

⁴⁷ Por.: B. Hoffman, dz. cyt., s. 39; R. Stiller, *Superterroryzm*, Warszawa 2001, s. 13.

⁴⁸ Por. B. Hoffman, dz. cyt.

⁴⁹ *Encyklopedia powszechna...*

⁵⁰ K. Karolczak, dz. cyt., s. 11.

Terroryzm polityczny różni się zasadniczo od zwykłego terroryzmu kryminalnego obiecującego wyzwolenie od terroru w zamian za pieniądze (np. porwania). Terroryzm polityczny jest kryminalnym aktem politycznym, którego sprawca nie wierzy, że można rozwiązać problem praworządnymi metodami.

Jednym z najbardziej znanych podziałów zjawiska terroryzmu politycznego jest podział zaproponowany przez Schmid i de Graafa, w którym możemy wyróżnić:

- terroryzm powstańczy – jako główny rodzaj terroryzmu politycznego, w którym występują trzy jego odmiany: terroryzm społeczno-rewolucyjny, terroryzm separatystyczny i terroryzm niepodległościowy;
- terroryzm represyjny – rozumiany jako akty gwałtu tajnych organizacji, w celu wymuszenia określonych zachowań⁵¹;
- terroryzm reżimowy – rozumiany jako represje władzy wobec opozycji.

Podział ten, jakkolwiek nieoddający obecnej natury terroryzmu oraz niewyczerpujący znamion problemu, pozwala zwrócić uwagę na szczególne właściwości terroryzmu jako jednego z najbardziej konfliktogennych czynników społeczno-politycznych, przyczyniającego się do wybuchu konfliktów zbrojnych. Przykładem może być tutaj bliskowschodni terroryzm antyimperialistyczny, którego narodzin należy doszukiwać się w terroryzmie palestyńskim i palestyńskiej intifadzie.

Z historycznego punktu widzenia, współczesny terroryzm międzynarodowy sięga korzeniami końca lat 60. i początku lat 70. ubiegłego wieku. Wtedy to z jednej strony pojawiły się frakcje Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OLP), jak Al Fatah, a z drugiej takie ugrupowania, jak Frakcja Czerwonej Armii, Japońska Armia Czerwona i Czerwone Brygady. Wtedy też po raz pierwszy dały znać o sobie nacjonalistyczne ugrupowania w rodzaju IRA i ETA.

Współczesny terroryzm polityczny sam w sobie jest zjawiskiem wielce różnorodnym i o wiele bardziej skomplikowanym niż sto czy dwieście lat temu. Jako jeden z aspektów walki politycznej jest wciąż aktualną formą osiągania własnych celów. W epoce coraz większego i szybszego rozwoju technologii, a co za tym idzie, udoskonalania środków i sposobów masowego zabijania, sprawcy aktów terroryzmu mogą coraz silniej ingerować w politykę wewnętrzną i zewnętrzną państw.

Grupy uprawiające terroryzm polityczny bardzo często zajmują się również terroryzmem kryminalnym⁵², z którego finansują działalność polityczną.

⁵¹ Przykładowo: terroryzm Szwadronów Śmierci czy też organizacji rasistowskich typu Ku-Klux-Klan.

⁵² Cechą charakterystyczną terroryzmu kryminalnego jest fakt, iż terrorysta działa z pobudek niższych, najczęściej materialnych. Do podstawowego zestawu tego typu działań należą porwania dla okupu, niszczenie mienia, sabotaż oraz szantaż.

Tabela 2. Podział terroryzmu

Terroryzm	Przykładowe ugrupowania
Etniczno-narodowy	Organizacja Wyzwolenia Palestyny (OWP), Irlandzka Armia Republikańska (IRA), Partia Pracujących Kurdystanu (PKK), Kraj Basków i Wolność (ETA), Tamilskie Tygrysy
Społeczno-rewolucyjny	Frakcja Czerwonej Armii (RAF), Czerwone Brygady, Akcja Bezpośrednia, Japońska Armia Czerwona (JRA)
Państwowy (wspierany i tolerowany)	Islamska Republika Iranu, Liban (M. Kaddafi), Akademia Króla Fahda, <i>banda Carlosa</i> , Pakistan (talibowie)
Islamizm i dżihadyzm	Al-Kaida, Egipscy Bracia Muzułmańscy, Hamas, Hizb-ut Tahrir (HT), Ansar al-Islam, Al.- Tawhid

Źródło: W. Dietl, K. Kirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm*, Warszawa 2009

Niektóre z tych grup przechodzą coraz wyraźniej od terroryzmu politycznego ku kryminalnemu, ewoluując w zwykłą zorganizowaną grupę przestępczą.

Podział na terroryzm indywidualny i zbiorowy służy określeniu, czy przedmiotem ataku terrorystycznego staje się konkretna osoba, czy też przypadkowa zbiorowość. W wypadku zabójstwa konkretnego polityka czy porwania biznesmena mówimy o terroryzmie indywidualnym, którego ofiara jest ściśle określona. Jednak większość ataków terrorystycznych motywowanych politycznie jest przejawem terroryzmu zbiorowego, którego ofiarami padają przypadkowe osoby.

Mianem zagrożenia *terroryzmem wewnętrznym* można określić ten rodzaj terroryzmu, który jest skorelowany przede wszystkim z wewnętrzną sytuacją państwa, a terroryści starają się osiągnąć cele związane z polityką wewnętrzną (np. zmiana systemu politycznego). Tu nie występują obecnie poważne zagrożenia. Potencjalne zagrożenia natomiast mogą być efektem działalności ugrupowań skrajnie lewicowych i skrajnie prawicowych. Innym rodzajem terroryzmu jest *terroryzm zewnętrzny*. Byłyby to działania terrorystów, które pozostają w ścisłym związku z polityką zagraniczną i miałyby na celu jej zmianę.

Z kolei według P. Wilkinsona terroryzm może mieć charakter: kryminalny, wojenny, psychiczny i polityczny. Współcześnie jednakże będzie pojmowany głównie jako terroryzm polityczny. Decydują o tym intencje zamachowców i obrany przez nich dalekosiężny cel działalności. Jeśli motyw, którymi się kierują, mają charakter społeczno-polityczny, zjawisko możemy

uznać za terroryzm polityczny. Gdy zaś ataki mają inne cele niż polityczne, wtedy nie mamy do czynienia z terroryzmem, lecz z bandytyzmem⁵³.

6. W poszukiwaniu „istoty” terroryzmu

Z powyższych uwag wynika następujący wniosek, a mianowicie, że liczne czynniki i funkcjonujące w społeczeństwach różnych krajów stereotypy utrudniają precyzyjne zdefiniowanie terroryzmu. Czynnikiem tymi są m.in. rządy i organizacje międzynarodowe, sami terroryści oraz ogólnie pojęte mass media, jak również sami badacze przedmiotu. Nie zawsze terroryzm był pojęciem jednoznacznie pejoratywnym. Dopiero w XX w. pojęcie terroryzmu uzyskało konotację wybitnie negatywną. Terroryzm jest metodą działania, którą posługuje się terrorysta. Terrorysta jednoznacznie charakteryzowany jest jako człowiek zły (w przeciwieństwie np. do XIX w., kiedy niektóre ugrupowania wręcz szczyciły się swoją działalnością terrorystyczną). Ma on skłonność do stosowania przemocy w imię realizacji celów politycznych. Gra sprowadza się więc do sytuacji, jak trafnie zauważył Brian Jenkins, że „to co, nazywa się terroryzmem, wydaje się więc zależeć od punktu widzenia. Użycie tego terminu implikuje osąd moralny i jeśli jedna strona może z powodzeniem przypisać swoim przeciwnikom etykietkę terrorystów, to oznacza, że pośrednio narzuciła im swój pogląd moralny”⁵⁴. Takie podejście prowadzi do stanu, w którym każdy, kto pragnie założyć jakąś organizację lub prowadzić działania antysystemowe, stara się za wszelką cenę uniknąć etykietki terrorysty. Przyjmuje się więc różne nazwy: „bojownicy o wolność”, „partyzanci miejscy”, „rewolucjoniści”, ale w żadnym razie terroryści. Akcje dawniej zwane terrorystycznymi nazywane są „akcją bezpośrednią” (*action directe*). Również nazwy ich organizacji w żadnym wypadku nie mogą zawierać słowa *terroryzm*. Wręcz przeciwnie, najczęściej są bardzo wzniosłe i sugerują zupełnie coś innego, np. Kurdyjska Partia Pracy, Świetlisty Szlak, Czerwone Brygady, Organizacja Basków i Wolności (ETA) itd.

Z drugiej strony prawdą także jest, że rządy poszczególnych państw i różni politycy starają się ze swej strony przykleić swoim przeciwnikom etykietkę terrorysty. Jeżeli mi się to uda, wówczas wszelka dyskusja polityczna staje się zbędna. W oczach opinii publicznej przeciwnik rządu stał się terrorystą, co jest równoznaczne ze stwierdzeniem, iż jest kryminalistą, wcieleniem zła, mordercą kobiet i dzieci itd. Władza zaś może użyć wszelkich środków do jego

⁵³ Por. P. Wilkinson, *Political Terrorism*, Londyn 1974, s. 17.

⁵⁴ Por. B.M. Jenkins, *International Terrorism. A New Mode of Conflict*, California Seminar on Arms Control and Foreign Policy, January 1975, Research Paper, no 48, Crescent Publications, Los Angeles; s. 10. Por. J. Franks, *Rethinking the roots of terrorism*, London 2006, s. 12-13.

zwalczania, a społeczeństwo winno być skłonne do poświęceń (nawet do czasowej utraty swych konstytucyjnych praw) w imię walki z „szatanem w ludzkiej skórze” pod postacią światowego terroryzmu.

Dosyć wymownie skomentował to C. Gaerty, który stwierdził, że „problem z szufladkowaniem działalności wywrotowej jako terrorystycznej nie polega wyłącznie na tym, że zakładamy, iż wszelki terroryzm jest zły. Niestety, przyjmujemy automatycznie, że działa to także w drugą stronę, czyli że wszystko co możemy zakwalifikować jako »kontrterroryzm« musi być dobre. Takie naiwne myślenie to wielka pokusa nawet dla demokratycznych rządów”⁵⁵. Najnowsze wydarzenia potwierdzają słuszność tej oceny. Państwa zachodnie już od dawna starają się wykorzystać terroryzm jako tzw. słowo-wytrych pojawiające się przy opisaniu każdego zbrojnego aktu przemocy mającego charakter polityczny, skierowanego przeciwko społeczeństwom zachodnim. Podobne praktyki stosują od dawna władze Izraela wobec Palestyńczyków czy władze Rosji wobec Czeczenów, a także władze Turcji wobec Kurdów. Wszystko to w sumie nie ułatwia jednoznacznego i precyzyjnego określenia istoty współczesnego terroryzmu i ustalenia jego powszechnie akceptowanej definicji. Można więc powiedzieć, że terroryzm jest i nadal pozostanie skomplikowanym pojęciem. Jego definicja zależy w dużym stopniu od politycznego punktu widzenia i postawy podmiotu definiującego ten termin. Nie zawsze więc wystarcza dosyć ogólne stwierdzenie, że terroryzm jest po prostu złem i jedną z najbardziej bezwzględnych form przemocy. Terroryzm jest bowiem terminem nacechowanym emocjonalnie. Określając daną czynność jako terrorystyczną oraz nazywając osobę wykonującą tę czynność terrorystą, wyrażamy jednocześnie nasz negatywny, dezaprobujący stosunek do samej czynności, do sposobów wykonywania i niekiedy motywów, jakimi kierują się jej wykonawcy. Jednak nasze potępienie czy negatywny stosunek są wynikiem subiektywnej oceny – dane zachowanie nie musi być tak samo ocenione przez innych. Sporo więc zależy od samego kontekstu danego wydarzenia (aktu terrorystycznego) i postawy oceniającego dany akt terrorystyczny. Terroryzm pozostanie więc nie tylko pojęciem skomplikowanym, ale także wieloznacznym i stąd trudnym do precyzyjnego zdefiniowania. Podobnie zresztą jak i pojęcie aktu terrorystycznego.

Dla celów dalszej analizy można więc przyjąć za Stanisławem Pikulskim, że terroryzm to „różnie umotywowane ideologicznie, planowane i zorganizowane działania pojedynczych osób lub grup skutkujące naruszeniem istniejącego porządku prawnego, podjęte w celu wymuszenia od władz państwowych i społeczeństwa określonych zachowań i świadczeń, często naruszające dobra

⁵⁵ Por. C. Gearty, *Terroryzm*, s. 18. Por. także A.P. Schmid, *Terrorism and the media*, [w:] *Terrorism – critical concepts in political science*, red. D.C. Rapoport, t. IV, London 2006, s. 94-112.

za pomocą różnych środków (przemoc fizyczna, użycie broni i ładunków wybuchowych), w celu nadania im rozgłosu i celowego wytworzenia lęku w społeczeństwie”⁵⁶. Syntetyczna definicja omawianego zjawiska w ujęciu S. Pikulskiego powinna zawierać następujące uogólnienie: „terroryzm jest to działalność przestępcza na tle politycznym zorganizowanych grup przestępczych o charakterze antypaństwowym. Podejmowane przez te ugrupowania akty terrorystyczne zmierzają do wymuszenia określonych następstw przez władze państwowe. Ugrupowania te osiągają swój cel poprzez wywoływanie strachu i paniki w opinii publicznej, a służy temu np. podkładanie bomb w miejscach publicznych czy zamachy na życie znanych osób życia politycznego”⁵⁷.

W podobny sposób pojęcie terroryzmu definiują inni badacze tego zjawiska. Jak wyżej wspomniano, trudności związane z jednolitym i przejrzystym zdefiniowaniem pojęcia terroryzmu wynikają nie tylko z faktu, że terroryzm jest obecnie bardzo obszernym zagadnieniem badawczym wchodzącym w zakres zainteresowań politologów, prawników, socjologów. Jest także obszernym zagadnieniem prawnomiedzynarodowym, karnomaterialnym, kryminologicznym i kryminalistycznym, a wreszcie policyjnym oraz ściśle związanym z bezpieczeństwem państwa. Ponadto jest to zjawisko dynamicznie się rozwijające i przejawiające się w różnych formach, co często zmusza do stosowania różnych kryteriów wartościujących poszczególne przejawy terroryzmu, jak również same akty terrorystyczne. Należy zaznaczyć, że nie zawsze można także jednoznacznie ocenić, czy dany akt ma charakter działania terrorystycznego, czy też nie. Często o takiej ocenie decydują motywy, które skłoniły jakąś organizację do dokonania określonego aktu przemocy. Jednak w prawie międzynarodowym wychodzi się z założenia, iż żadna motywacja nie może uzasadniać, z prawnego punktu widzenia, dokonywania zamachów terrorystycznych. Motywacja winna być jednak uwzględniona przy wymiarze kary w konkretnych przypadkach, co czynione jest w zakresie, w jakim kolizyjne normy prawa międzynarodowego odsyłają do wewnętrznego prawa karnego państwa, właściwego rzeczowo do rozpoznania oraz rozstrzygnięcia danej sprawy.

Zgodnie z ustaleniami prawników:

- 1) akt terrorystyczny jest zjawiskiem znacznie szerszym od „zwykłego” czynu kryminalnego, a występujące w tym akcie naruszenia prawa są tylko „technicznymi środkami”, czyli formami działań zmierzających do zdobycia szerszej zakresłonych celów;
- 2) akty terrorystyczne są zazwyczaj zjawiskami polimotywacyjnymi i wielowarstwowymi;

⁵⁶ Zob. S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 12.

⁵⁷ Tamże, s. 13.

- 3) istotą działania terrorysty są zarówno swoista „teatralność”, jak i spektakularność. Nie ukrywa on (w przeciwieństwie do typowego kryminalisty) swych działań i ich następstw. Wprost przeciwnie, stara się im nadać jak największy rozgłos przez media czy szczególnie efektowne działania. Jest mu to zaś potrzebne do osiągnięcia wspomnianej już atmosfery zastraszenia i niepewności w społeczeństwie;
- 4) terrorysta działa zawsze w oparciu o jakąś ideologię, lecz często jest to ideologia mętna, chaotyczna i stanowiąca zlepek różnych poglądów. Może być również wynikiem różnych psychopatycznych nastawień i postaw. Występuje jednak w każdym przypadku jako określona całość, mająca stanowić uzasadnienie działalności terrorysty⁵⁸.

Istnieje też koncepcja nowego terroryzmu⁵⁹. Termin ten został wprowadzony przez badaczy *Institute for the Study of Conflict*. Zauważyli oni, że motywacja religijna nadała nowy wymiar zagrożeniom terrorystycznym, a amorficzna struktura organizacji oraz sposób jej rozprzestrzeniania się (*swarming*) stwarza szczególne zagrożenie dla społeczności międzynarodowej.

Zakończenie

Terroryzm jest zjawiskiem dynamicznym i zaskakuje nawet najlepiej przygotowane państwa. Jest prowadzony głównie przez podmioty pozapaństwowe mające różne cele, co sprawia, że społeczność międzynarodowa musi podjąć kompleksowe przeciwdziałania zarówno o charakterze zbrojnym, jak i ekonomicznym oraz finansowym (do zwalczanie biedy i zacoferania, które generują terroryzm). Większość definicji podkreśla dwa podstawowe elementy: stosowanie siły jako narzędzia wywierania nacisku oraz polityczny charakter działania sprawców. Cechą natomiast, która odróżnia zdecydowanie terroryzm od innych form przemocy, jest przekaz, który za sobą niesie. Klasyfikacja w dużej mierze zależy od sytuacji definiującego.

Należy zaznaczyć, że dotychczasowe próby prawnego określenia terroryzmu i samego aktu terrorystycznego nie doprowadziły do ujednolicenia definicji obu tych pojęć. Z powyższego, krytycznego przeglądu definicji wynika, że brak powszechnie akceptowanej definicji terroryzmu nie stanowi wprawdzie bariery do przygotowania przez ONZ, na początku 2001 r., kompleksowej konwencji o zwalczaniu terroryzmu czy też innych aktów prawnych

⁵⁸ T. Hanausek, *Wybrane zagadnienia kryminalistycznej metody zwalczania terroryzmu*, [w:] *Terroryzm. Aspekty prawnomiędzynarodowe, kryminalistyczne i policyjne*, red. K. Sławik, Poznań 1993, s. 81. Por. także S. Pikulski, *Karnomaterialne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty terroryzmu*, „Wojсковy Przegląd Prawniczy” 1991, nr 3-4.

⁵⁹ Por. T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008, s. 33.

w poszczególnych państwach. Definiowany jest jako długotrwałe użycie przemocy w celach politycznych. Organizacje różnią się między sobą celami politycznymi. Utrudnia to kompleksowe zbadanie tego, budzącego coraz większy strach, zjawiska, które podlega ciągłym zmianom. Nadal więc pojawiają się i pewnie będą jeszcze pojawiać się różne publikacje poświęcone istocie współczesnego terroryzmu, nie tylko islamskiego⁶⁰. Faktem jest, że współczesny terroryzm przejawia się w skali globalnej. Jego definicje są więc inne od terroryzmu XIX-wiecznego czy z czasów jeszcze wcześniejszych. Wówczas ataki terrorystów skierowane były głównie przeciwko głowom państw i innym známym politykom. Obecnie w atakach tych giną przede wszystkim niewinni ludzie, a nie coraz lepiej chronieni przez odpowiednie służby przywódcy poszczególnych państw. Nie jest to zresztą jedyna cecha odróżniająca terroryzm z końca XX w. i początków bieżącego stulecia od terroryzmu z czasów wcześniejszych. Jest to jednak cecha najbardziej widoczna, która w dużym stopniu zaważyła na postrzeganiu terroryzmu jako zjawiska wysoce pejoratywnego, a nie moralnie neutralnego. Poszukiwania definicji trwają nadal. Można jednak stwierdzić, że relatywnie mocno pojęcie to zależy od interesu państw i zachowań samych terrorystów.

Streszczenie

Terroryzm należy do asymetrycznych kategorii zagrożeń. Zjawisko to ma długą historię, ale do tej pory jest różnie postrzegane i definiowane. Zagrożenie to w obecnej postaci nie znalazło wspólnej definicji encyklopedycznej, politologicznej, prawnej czy instytucjonalnej. Przegląd definicji terroryzmu pozwala na zrozumienie jego istoty. Niektóre z definicji odnoszą się do wspólnego identyfikowania zjawisk powiązanych z terroryzmem, a inne stawiają na odróżnienie od innych zagrożeń. Wzrost zagrożenia przestępczością terrorystyczną, a także kryminalną, która korzysta z terrorystycznych metod, rodzi nieustanną potrzebę studiów nad problemem terroryzmu. Artykuł podejmuje próbę kompleksowego przedstawienia regulacji dotyczącej zjawiska terroryzmu w oparciu o przegląd jego definicji oraz przyjętych typologii.

⁶⁰ Por.: I. Primoratz, *What is terrorism?*, [w:] *Terrorism*, red. I. Primoratz, s. 15-30; P. Gilbert, *Terrorism, security and nationality*, London – New York 1994, s. 11-12.

GRZEGORZ GORYŃSKI

Organizacja i funkcjonowanie Straży Granicznej w Polsce

W wyniku skomplikowanej historii Polski w XX w. kilkakrotnie budowano administrację publiczną, ostatnio w latach 90., w okresie potocznie zwanym „transformacją ustrojową Polski”. Od strony prawnoorganizacyjnej administracja w swojej istocie jest strukturą złożoną. Sama mnogość jej określeń – publiczna, rządowa, samorządowa, zespolona i niezespolona, sprawiać może trudności w klasyfikowaniu podmiotów wykonujących określone zadania. Nie istnieje także jeden akt prawny normujący jej całą, skomplikowaną budowę. Funkcjonowanie administracji określa Konstytucja RP oraz ustawy, wskazując jednostki powołane do wykonywania określonych zadań, precyzując ich status prawny, zadania i kompetencje, strukturę organizacyjną, nadzór oraz tryb powoływania.

Jednym z powstałych na fali przemian tego okresu centralnych organów administracji rządowej jest Straż Graniczna (SG). Powstała ona 16 maja 1991 r. do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz do kontroli ruchu granicznego w miejsce rozformowanych Wojsk Ochrony Pogranicza¹. Sytuowana jest ona obok Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej i posiada pewne różniące ją atrybuty.

1. Administracja w Polsce

Mówiąc o organach administracji rządowej, nie sposób pominąć wyjaśnienia samej jej istoty. W słowniku języka polskiego czytamy, że „administracja” to m.in.: „zarządzanie, zawiadywanie czym”, np. majątkiem państwowym, jak też „ogół czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe w zakresie władzy wykonawczej: organy tej władzy”². Definicja ta, choć

¹ Definicję oraz oznakowanie granicy państwowej w terenie określa ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu o ochronie granicy państwowej (DzU 2009, nr 12, poz. 67).

² *Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Warszawa 1968, s. 2-3.

dotyka tylko problemu, podkreśla jego złożoność, ukazując pewne obszary jej władczej działalności, wykonywanej przez organy oraz wskazuje na organy władzy państwowej i samorządowej i ich relacje. Poszukując w literaturze przedmiotu odpowiedzi na to pytanie, odnajdujemy szereg prób określenia (zdefiniowania) tego słowa.

Administracja (łac. *ministrare* – służba, służyć; *ad ministro* – kierować, rządzić; *administrator* – kierownik, zarządca). Ze znaczenia przytoczonych określeń wynika, że administrację definiować można wielorako, jako:

- wydzielone struktury organizacyjne w państwie, specjalnie powołane do określonych celów – realizacji zadań publicznych;
- określoną, o specjalnych cechach działalność, o publicznym charakterze;
- pracowników zatrudnionych w tych wyodrębnionych strukturach.

Administracja to działalność wykonawczo-zarządzająca, prowadzona przez specjalny rodzaj organów administracji rządowej i samorządowej, czyli organów administracji publicznej – pracowników, którzy zatrudniani są poprzez wybór, powołanie, nominację lub przyjęcie do pracy na podstawie umowy cywilnej³.

Administracja publiczna – jak napisał Tadeusz Maciejewski – to jedno z najważniejszych pojęć, którymi zajmuje się nauka prawa administracyjnego. Stanowi podstawę definiowania, syntezy i analizy funkcjonowania tej dziedziny wiedzy. Ma ono też charakter uniwersalny, łączący w sobie znaczenie przedmiotowe (funkcjonalne), obejmujące administrowanie oraz działalność wykonawczą, prowadzoną na rzecz i wobec innych ludzi. Administracją publiczną – według T. Maciejewskiego – określa się administrację wewnętrzną państwa, która składa się pod względem struktury i funkcji podmiotów, wyposażonych w stosowne kompetencje służące realizacji określonych celów, z wyodrębnionych instytucji. Wyróżnić wśród nich można organy administracji publicznej i ich urzędy (minister – ministerstwo, wójt – urząd gminy) oraz jednostki samorządu terytorialnego, do których zalicza się: gmina, powiat, województwo, jak też organizacje samorządu specjalnego – gospodarczego i zawodowego. Do administracji rządowej, która jest częścią administracji publicznej, należą organy szczebla centralnego (premier, rząd, ministrowie itp.) i terytorialnego (wojewoda). Terenowe organy administracji rządowej w województwie dzielą się na: zespolone i niezespolone⁴.

³ J. Gierszewski, *Teoria administracji publicznej*, „Z problemów administracji”. Zeszyt naukowy nr 5/2a/2012, Chojnice 2012, s. 14-15; J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 13.

⁴ T. Maciejewski, *Słowo wstępne*, „Z problemów administracji”. Zeszyt naukowy nr 2/1a/2010, Chojnice 2010, s. 14-15.

Administracja publiczna stanowi więc zespolenie (połączenie) „różnych” administracji (państwowej, rządowej i samorządowej) działających w zakresie spraw publicznych jako makrosystem organizacyjny. Jarosław Górniak uważa, że „jego elementy są organizacjami i – co ma duże znaczenie praktyczne dla problemów kierowania, kontroli i koordynacji – mają względnie dużą samodzielność”. Nie jest ona (ta administracja) według niego monolitem, lecz złożonym tworem społecznym, którego doprowadzenie do współdziałania na rzecz określonych celów czy zadań jest raczej wyzwaniem niż bezproblemową rutyną⁵. Jest ona również desygnatem do określania: działań, struktur organizacyjnych oraz pracowników tych wszystkich rodzajów administracji.

W zależności od szczebla administracji, jej organy i urzędy są mniej lub bardziej rozbudowane. Administracja rządowa jest częścią administracji publicznej. Tworzą ją – jak napisał Janusz Gąciarz – centralne organy władzy państwowej i ich urzędy, a także szereg instytucji ogólnokrajowych i terenowych, realizujących zadania publiczne na rzecz indywidualnych obywateli i podmiotów zbiorowych. Działa ona w sferze politycznej i wykonawczej. Z nominacji politycznej pochodzą jej szefowie, a niekiedy i ich zastępcy. Pozostały personel organów administracji publicznej, kierownicy urzędów odpowiedzialni za organizację ich pracy i zarządzanie zasobami ludzkimi, składa się z urzędników podlegających wyłącznie kryterium profesjonalizmu w swoim działaniu⁶. Niemniej zauważyć należy tu także zjawisko polityzacji instytucji administracji, którego zasięg zależy nie tylko od partii sprawującej władzę (koalicji), ale także od innych czynników⁷.

Nie istnieje jeden akt prawny normujący budowę całej administracji rządowej w Polsce. Nie ma także prawnej definicji organu administracji publicznej. Konstytucja nie dokonuje podziału na naczelne i centralne organy administracji rządowej. Jednak do takiego podziału odwołują się już ustawy oraz akty niższej rangi, takie jak rozporządzenia. Administracja rządowa składa się z organów naczelnych i centralnych. Naczelne to te, które wchodziły w skład Rady Ministrów. Zajmują one nadrzędną pozycję wśród innych organów, a powołuje je Prezydent lub Sejm. W przeciwieństwie do naczelnych organów administracji rządowej, centralne nie wchodziły w skład Rady Ministrów, a ich powołanie należy do naczelnego organu administracji rządowej. Różnią się one nazwą, strukturą organizacyjną i funkcją⁸.

⁵ J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 148.

⁶ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, s. 167.

⁷ *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2008, s. 148.

⁸ Tamże, s. 148-151.

Centralne urzędy stanowią bardzo ważny, merytoryczny składnik administracji rządowej. Wykonują one m.in. następujące funkcje:

- współtworzą politykę rządową;
- wydają akty prawne (zarządzenia, instrukcje, regulaminy) oraz uczestniczą w projektowaniu aktów normatywnych;
- rozstrzygają na drodze administracyjnej konkretne sprawy (wydają decyzje administracyjne);
- sprawują kontrolę i nadzór.

Podporządkowanie ich określonym naczelnym organom jest w konsekwencji decydującym wyznaczeniem im konkretnego miejsca w aparacie administracji centralnej. Urzędy centralne dzielą się na „resortowe” oraz „pozaresortowe”. Wpisane są one w struktury działów administracyjnych lub zajmują pozycję organów wyodrębnionych z ich ram i podlegają Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów. Do tych pierwszych należą m.in.: Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej czy Szef Obrony Cywilnej Kraju. Urzędami centralnymi „pozaresortowymi” są m.in. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego i Prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Urzędy centralne, o czym już wspomniano, są zróżnicowane strukturalnie. Mamy tu do czynienia z typowymi organami monokratycznymi, jak np. Komendant Główny Straży Granicznej oraz organami kolegialnymi, np. Komisja Papierów Wartościowych czy Komitet Kinematografii. W tych pierwszych rozwiązanie tego typu odczytuje się najczęściej jako pewien skrót myślowy ustawodawcy, za którym kryje się konstrukcja obejmująca jednoosobowy organ administracji, w postaci kierownika wraz z podległym mu urzędem jako aparatem pracy. Natomiast w tych drugich – „kolegialnych” – widzimy ujęcie ich struktury w postaci bezosobowego urzędu (choć tak nie jest, gdyż mają one swojego kierownika). Wszystkie one posiadają pozycję prawną samodzielnych organów administracji, a także własne kompetencje⁹.

2. Straż Graniczna w systemie administracji rządowej

Nadzór nad Strażą Graniczną sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Odpowiada on za stan ochrony granicy państwowej i kontrolę ruchu granicznego¹⁰. Do jego zwierzchności należą także sprawy cudzoziemców oraz inne zagadnienia związane z bezpieczeństwem państwa:

⁹ Tamże, s. 187-192.

¹⁰ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu o ochronie granicy państwowej (DzU 2009, nr 12, poz. 67).

- ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- zarządzania kryzysowego;
- obrony cywilnej;
- ochrony przeciwpożarowej;
- przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu;
- nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym;
- obywatelstwa;
- ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów;
- rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk¹¹.

Minister Spraw Wewnętrznych wnioskuję do Prezesa Rady Ministrów o powołanie i odwołanie Komendanta Głównego Straży Granicznej (dalej Kmdt. Gł. SG). Sam, na jego wniosek, powołuje i odwołuje zastępców Kmdt. Gł. SG i komendantów oddziałów SG. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, tworzy i znosi oddziały SG, nadaje im nazwy, określa ich siedziby oraz terytorialny zasięg działania. Wydaje także rozporządzenia, akty wykonawcze do ustawy o SG oraz innych ustaw.

Komendant Główny Straży Granicznej jest centralnym organem administracji rządowej zajmującym się sprawami ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Do zakresu jego działania należy w szczególności:

- kierowanie prowadzonymi przez SG działaniami w zakresie ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego;
- analizowanie zagrożeń bezpieczeństwa granicy państwowej;
- nadawanie regulaminów organizacyjnych komendom oddziałów SG oraz komórkom organizacyjnym Komendy Głównej Straży Granicznej (KGSZ), a także nadawanie statutów ośrodkom szkolenia SG;
- organizowanie i określanie zasad szkolenia zawodowego funkcjonariuszy oraz pracowników SG;
- sprawowanie nadzoru nad terenowymi organami i ośrodkami szkolenia SG;
- udział w przygotowaniu projektu budżetu państwa w zakresie dotyczącym SG, zgodnie z odrębnymi przepisami;
- współdziałanie w zakresie realizowanych zadań z właściwymi organami państwowymi, jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi;

¹¹ Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Straży Granicznej, a także: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biura Ochrony Rządu. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU 2007, nr 65, poz. 437), art. 29.

- prowadzenie współpracy z organami i instytucjami Unii Europejskiej (UE) oraz z organami i instytucjami innych państw właściwymi w sprawach ochrony granic państwowych i kontroli ruchu granicznego.

Komendant Główny Straży Granicznej jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy SG, a w stosunku do pracowników cywilnych zatrudnionych w KGSG wykonuje zadania dyrektora generalnego urzędu przewidziane w ustawie o służbie cywilnej¹².

Komendant Główny Straży Granicznej w drodze zarządzenia:

- tworzy i znosi placówki oraz dywizjony, a także określa ich terytorialny zasięg działania;
- określa liczbę i rodzaj etatów w jednostkach organizacyjnych SG;
- określa szczegółowy zakres zadań terenowych organów SG oraz organizację KGSG, komend oddziałów, placówek i dywizjonów.

Może on także tworzyć i znosić ośrodki szkolenia oraz określać ich organizację i zakres działania, jak też określać wzory symboli jednostek organizacyjnych KGSG.

Komendant Główny Straży Granicznej powołuje i odwołuje komendantów ośrodków szkolenia SG i ich zastępców, dyrektorów zarządów i biur KGSG, a także – na wniosek Komendanta oddziału SG – jego zastępców oraz komendantów placówek i dywizjonów¹³.

3. Organizacja i funkcjonowanie Komendy Głównej Straży Granicznej

Komendant Główny Straży Granicznej wykonuje swoje zadania przy pomocy podległego urzędu Komendy Głównej Straży Granicznej. Jej organizację i zakres działalności określają regulaminy organizacyjne nadawane każdej z komórek organizacyjnych. Składa się ona (według stanu prawnego na 31 grudnia 2012 r.) z:

- Zarządu Granicznego,
- Zarządu Operacyjno-Śledczego,
- Zarządu do spraw Cudzoziemców,
- Zarządu Spraw Wewnętrznych SG,
- Sztabu Kmdt. Gł. SG,
- Biura Lotnictwa SG,

¹² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU 2008, nr 227, poz. 1505, z późn. zm.).

¹³ Ustawa o Straży Granicznej z 12 października 1990 r. (DzU 1990, nr 78, poz. 462, z późn. zm.); Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Straży Granicznej (DzU 2011, nr 116, poz. 675 i Załącznik do niniejszego Obwieszczenia).

- Biura Finansów,
- Biura Prawnego,
- Biura Kadr i Szkolenia,
- Biura Ochrony Informacji Niejawnych,
- Biura Techniki i Zaopatrzenia,
- Biura Łączności i Informatyki,
- Biura Współpracy Międzynarodowej,
- Inspektoratu Nadzoru i Kontroli,
- Gabinetu Kmdt. Gł. SG,
- Zespołu Audytu Wewnętrznego,
- Zespołu do spraw Zamówień Publicznych.

Kmdt. Gł. SG kieruje KGSG przy pomocy swoich zastępców oraz kierowników komórek organizacyjnych (dyrektorów). Ich liczba jest zmienna, zależna od głównych zadań, jakimi zajmuje się Kmdt. Gł. SG¹⁴. Może on na podstawie wydanych zarządzeń (formalizacji) dokonywać w niej zmian organizacyjnych – znosić, łączyć lub powoływać nowe, nadawać regulaminy oraz definiować ich zadania, organizację i funkcjonowanie.

KGSG zapewnia obsługę Kmdt. Gł. SG pod względem merytorycznym, organizacyjnym, prawnym, logistycznym – w zakresie łączności, informatyki, obserwacji technicznej i awaryjnego zasilania oraz kancelaryjno-biurowym. W wydanym 1 października 2012 r. zarządzeniu¹⁵ Kmdt. Gł. SG dokonał istotnych zmian w organizacji swojego urzędu. Zniósł dwie komórki organizacyjne: Gabinet Kmdt. Gł. SG oraz Biuro Lotnictwa SG, zmniejszył Zarząd Spraw Wewnętrznych SG do Biura SW, a Zespoły: Audytu Wewnętrznego i Zamówień Publicznych podporządkował odpowiednio Biuru SW oraz Biuru Finansów. Zaznaczył w nim także, że w skład KGSG wchodzi samodzielne stanowiska podlegające bezpośrednio Kmdt. Gł. SG oraz mogą podlegać bezpośrednio jeszcze inne, wskazane przez niego stanowiska, występujące w strukturach komórek organizacyjnych KGSG (np. rzecznik prasowy). Określił także, że Kmdt. Gł. SG może w drodze decyzji:

- tworzyć i znosić zespoły lub komisje o charakterze opiniodawczo-doradczym lub do wykonania określonych zadań, określając zakres ich zadań, skład osobowy, obowiązki i uprawnienia przewodniczącego, tryb pracy i okres działania;

¹⁴ Biuletyn Informacji Publicznej Komendy Głównej Straży Granicznej, Jednostki Straży Granicznej, <http://www.bip.kgsg.strazgraniczna.pl/>, data pobrania 20.12.2012.

¹⁵ Zarządzenie nr 62 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej, Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Straży Granicznej (dalej Dz.Urz. KGSG), 2012, poz. 53.

- powoływać swoich pełnomocników do wykonywania poszczególnych zadań, określając zakres zadań i uprawnień pełnomocnika i okres jego działania.

Komórki organizacyjne KGSG, każda w zakresie swojej właściwości, wykonują zadania Kmdt. Gł. SG. Zakres ich zadań, strukturę wewnętrzną oraz zakres obowiązków i uprawnień kierowników tych komórek określają regulaminy organizacyjne¹⁶. W ich skład wchodziły wydziały, samodzielne sekcje, zespoły stanowisk samodzielnych oraz inne komórki wewnętrzne, zwane „komórkami wewnętrznymi”.

Kierownicy komórek organizacyjnych KGSG (dyrektorzy) ustalą w drodze decyzji:

- zakresy zadań komórek wewnętrznych, z wyjątkiem zespołu stanowisk samodzielnych i grupy ewidencyjnej funkcjonariuszy skierowanych do pracy poza SG;
- zakresy zadań sekcji, zespołów, referatów, kancelarii i innych komórek wyodrębnionych w strukturze komórek wewnętrznych;
- zakresy obowiązków i uprawnień zastępców kierowników komórek organizacyjnych, głównego księgowego, kierowników komórek wewnętrznych oraz stanowisk samodzielnych, z zastrzeżeniem podległych bezpośrednio Komendantowi;
- zakresy obowiązków i uprawnień kierowników sekcji, zespołów, kancelarii i innych komórek wyodrębnionych w strukturze komórek wewnętrznych, o ile w tych komórkach występuje stanowisko kierownika.

¹⁶ Dla przykładu kilka z nich:

- Zarządzenie nr 63 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG nr 11, poz. 65, z późn. zm.);
- Zarządzenie nr 64 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG 2012, poz. 56);
- Zarządzenie nr 65 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu Operacyjno-Sledczego Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG 2012, poz. 57);
- Zarządzenie nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG 2012, poz. 58);
- Zarządzenie nr 67 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG 2012, poz. 59);
- Zarządzenie nr 82 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 8 listopada 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG 2012, poz. 74).

Kierownicy komórek organizacyjnych KGSG, w imieniu Kmdt. Gł. SG i w zakresie właściwości danej komórki organizacyjnej, sprawują nadzór nad wykonywaniem zadań przez terenowe organy SG i ośrodki szkolenia SG, poprzez monitoring i koordynację realizacji tych zadań. Monitoring polega na zbieraniu i analizie informacji zawartych w dokumentach oraz systemach teleinformatycznych SG, w tym na uprawnieniu do żądania dostarczenia informacji w zakresie nadzorowanej działalności, a w przypadku takiej potrzeby na przeprowadzeniu wizytacji w jednostce organizacyjnej SG w celu ustalenia stanu faktycznego monitorowanej działalności. Kierownicy komórek organizacyjnych KGSG mogą w drodze decyzji powierzyć podległym funkcjonariuszom i pracownikom sprawowanie monitoringu wykonywania zadań przez terenowe organy SG i ośrodki szkolenia SG. Jego wyniki przedstawiane są przez osoby wykonujące te czynności na bieżąco w dokumentach służbowych dotyczących monitorowanej działalności i przedstawiane kierownikowi komórki organizacyjnej KG w formie notatki służbowej zawierającej analizę i wnioski w zakresie wizytowanej działalności. Z notatką zapoznawany jest kierownik jednostki organizacyjnej SG, w której przeprowadzono wizytację. Wspomniane zapisy zaczną obowiązywać 1 kwietnia 2013 r.¹⁷

W ślad za prezentowanym zarządzeniem 1 października 2012 r. ukazała się także decyzja Kmdt. Gł. SG w sprawie podziału zakresu obowiązków pomiędzy niego i jego zastępców¹⁸.

Według niej Komendant Główny Straży Granicznej:

- kieruje Strażą Graniczną;
- wykonuje zadania określone ustawami, umowami międzynarodowymi i przepisami wykonawczymi do ustaw;
- reprezentuje SG w kontaktach z organami władzy, administracji rządowej i samorządu terytorialnego, organami i instytucjami UE, a także organami innych państw, uczestniczy w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich oraz komitetów, rad, zespołów i komisji Rady Ministrów, współpracuje z organami kontroli państwowej i ochrony prawa;
- nadzoruje stanowiska samodzielne podlegające Kmdt. Gł. SG na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących lub wskazane w przepisach przez siebie wydanych;

¹⁷ Zarządzenie nr 62 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG 2012, poz. 53).

¹⁸ Decyzja nr 163 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie podziału zakresu obowiązków pomiędzy Komendanta Głównego Straży Granicznej i jego zastępców. Jej obowiązywanie KGSG określił także od 1 kwietnia 2013 r. (Dz.Urz. KGSG 2012, poz. 54).

– nadzoruje bezpośrednio następujące komórki organizacyjne KGSG:

- Sztab Kmdt. Gł. SG,
- Biuro Spraw Wewnętrznych SG,
- Biuro Kadr i Szkolenia,
- Biuro Ochrony Informacji Niejawnych,
- Inspektorat Nadzoru i Kontroli Kmdt. Gł. SG.

Zastępca Kmdt. Gł. SG koordynuje wykonywanie zadań SG w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, a ponadto:

- zastępuje Kmdt. Gł. SG w czasie jego nieobecności;
- reprezentuje Kmdt. Gł. SG w kontaktach z przedstawicielami podmiotów, w przypadkach i na zasadach odrębnie ustalonych;
- nadzoruje wykorzystanie funduszu operacyjnego w SG;
- wykonuje inne zadania Kmdt. Gł. SG określone pisemnym upoważnieniem, a w szczególności podpisuje w jego zastępstwie – podczas jego nieobecności – akty prawne oraz decyzje administracyjne i pełnomocnictwa;
- nadzoruje bezpośrednio następujące komórki organizacyjne KGSG:
 - Zarząd Graniczny, z zastrzeżeniem logistycznego zabezpieczenia lotnictwa SG,
 - Zarząd Operacyjno-Śledczy.

Zastępca Kmdt. Gł. SG koordynuje wykonywanie zadań SG w zakresie współpracy międzynarodowej, spraw cudzoziemców oraz stanowienia prawa, a ponadto:

- zastępuje Kmdt. Gł. SG w czasie jego nieobecności;
- wykonuje obowiązki zastępcy głównego pełnomocnika granicznego Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z aktem mianowania wydanym na podstawie odrębnych przepisów;
- reprezentuje Kmdt. Gł. SG w kontaktach z przedstawicielami podmiotów, w przypadkach i na zasadach odrębnie ustalonych;
- wykonuje inne zadania Kmdt. Gł. SG w zakresie określonym pisemnym upoważnieniem, a szczególnie podpisuje w jego zastępstwie prawne oraz decyzje administracyjne i pełnomocnictwa;
- nadzoruje bezpośrednio następujące komórki organizacyjne Komendy Głównej Straży Granicznej:
 - Zarząd do Spraw Cudzoziemców,
 - Biuro Prawne,
 - Biuro Współpracy Międzynarodowej.

Zastępca Kmdt. Gł. SG koordynuje wykonywanie zadań SG w zakresie logistyki, a ponadto:

- zastępuje Kmdt. Gł. SG w czasie jego nieobecności;

- reprezentuje Kmdt. Gł. SG w spotkaniach z przedstawicielami podmiotów, w przypadkach i na zasadach odrębnie ustalonych;
- utrzymuje stałe kontakty z przedstawicielami związków zawodowych pracowników i funkcjonariuszy SG oraz pełnomocnikiem do spraw związków zawodowych ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- wykonuje inne zadania Kmdt. Gł. SG w zakresie określonym pisemnym upoważnieniem, a w szczególności podpisuje, w jego zastępstwie podczas jego nieobecności, akty prawne oraz decyzje administracyjne i pełnomocnictwa;
- nadzoruje bezpośrednio następujące komórki organizacyjne KGSG:
 - Biuro Finansów,
 - Biuro Techniki i Zaopatrzenia,
 - Biuro Łączności i Informatyki,
 - Zarząd Graniczny, w zakresie logistycznego zabezpieczenia lotnictwa SG¹⁹.

Analizując strukturę organizacyjną KGSG, trudno nie oprzeć się szerszej refleksji. Jej budowa i podejmowane w niej udane lub nieudane próby restrukturyzacji wynikają z reguł i zasad funkcjonowania ustroju państwa. Pierwszym z nich są treści teorii organizacji, czyli wskazania dotyczące modelu instytucji (działania zespołowego), które można wykorzystywać w budowie struktur KGSG, a później jej organów terenowych. Struktura organizacyjna Straży Granicznej jest ważnym elementem jej formalizacji. Określa ona formalne zasady podziału zadań, władzy, odpowiedzialności i informacji. Tworzy ona swoistą architekturę tej organizacji wykonującej specjalne, związane z bezpieczeństwem, zadania publiczne. Wyznacza kształt jej powiązań z otoczeniem, sposób, w jaki wyróżnia się ona w środowisku, a zarazem schemat współpracy między komórkami wewnętrznymi. Komórki organizacyjne są częściami składowymi struktury SG. To zespoły członków (funkcjonariuszy) wyróżnione ze względu na pełnioną rolę, czyli sposób przyczyniania się do realizacji jej celów i misji, podlegających jednemu kierownikowi²⁰.

Największy jednak wpływ na jej kształt mają przepisy prawa. Duże znaczenie w projektowaniu organizacji Straży Granicznej mają stosowane procedury. Pierwsza z nich diagnostyczna, w praktyce najczęściej stosowana, polega na analizie i ocenie zorganizowania danej komórki lub jednostki organizacyjnej oraz znalezieniu w nich nieprawidłowych rozwiązań, które można poprawić. W oparciu o nią można podejmować (co nie zawsze do końca jest

¹⁹ Tamże.

²⁰ A.K. Koźmiński, D. Jemielniak, *Zarządzanie od podstaw. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2008, s. 73. Zob. też: *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, red. B. Wiśniewski i Z. Piątek, Warszawa 2006, s. 26-27.

regułą) takie zmiany, które w konsekwencji pozwolą na osiągnięcie korzyści dla danej organizacji i nie doprowadzą do likwidacji komórek organizacyjnych. Druga z nich – procedura prognostyczna – polega na poszukiwaniu idealnego rozwiązania organizacji, aby w danych warunkach cele przed nią stojące mogły być jak najsprawniej realizowane²¹.

4. Zadania Straży Granicznej

W okresie dwudziestu lat funkcjonowania SG dostosowywano zadania do panującej sytuacji (pojawiających się nowych zagrożeń), zwiększając także jej kompetencje.

Aktualny katalog zadań tej formacji określa art. 1 pkt 2 ustawy o SG. Można je podzielić na kilka bloków.

Pierwszy dotyczy zadań związanych z działalnością „graniczną”. Należą do nich:

- ochrona granicy państwowej przed nielegalną migracją;
- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
- ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych S.Z. RP;
- gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym.

Drugi zawiera: rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń należących do właściwości Straży Granicznej oraz ściganie ich sprawców. Warto zwrócić uwagę na precyzyjne ich określenie, które wprowadzono dopiero w 2001 r.²² W zakresie właściwości SG znajdują się:

- przestępstwa i wykroczenia dotyczące zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami, związanymi z jej oznakowaniem oraz dotyczące wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej;
- przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe wymienionych w art. 134 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego;

²¹ J. Gierszewski, *Organizacja administracji publicznej*, „Z problemów administracji”. Zeszyt naukowy nr 5/2a/2012, Chojnice 2012, s. 71-72.

²² Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2001, nr 45, poz. 498).

- przestępstwa i wykroczenia pozostające w związku z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez granicę państwową towarów oraz wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy, jak również przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych, o ochronie dóbr kultury, o narodowym zasobie archiwalnym, o przeciwdziałaniu narkomanii oraz o ewidencji ludności i dowodach osobistych;
- przestępstwa i wykroczenia określone w ustawie o cudzoziemcach²³ oraz ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁴;
- przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, pozostające w związku z wykonywaniem komunikacji lotniczej;
- przestępstwa określone w art. 228, 229 i 231 Kodeksu karnego, popełnione przez pracowników SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych²⁵;
- przestępstwa określone w art. 229 Kodeksu karnego, popełnione przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG²⁶;
- przestępstwa określone w art. 190, 222, 223 i 226 Kodeksu karnego skierowane przeciwko funkcjonariuszom SG podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych²⁷.

Trzeci z nich obejmuje blok zadań związanych zapewnieniem bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w terytorialnym zasięgu przejścia granicznego, a w zakresie właściwości SG – także w strefie nadgranicznej. Polegają one na:

²³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (DzU 2006, nr 234, poz. 1694, z późn. zm.). Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w DzU 2007, nr 120, poz. 818 i nr 165, poz. 1170; 2008, nr 70, poz. 416, nr 180, poz. 1112, nr 216, poz. 1367, nr 227, poz. 1505 i nr 234, poz. 1570; 2009, nr 6, poz. 33, nr 31, poz. 206 i nr 95, poz. 790 oraz 2010, nr 81, poz. 531, nr 96, poz. 620 i nr 239, poz. 1593.

²⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2009, nr 189, poz. 1472 z późn. zm.). Zmiany te ogłoszono w DzU 2010, nr 81, poz. 531 oraz 2011, nr 73, poz. 390.

²⁵ Zmiana dodana przez art. 1 pkt 1 lit. a tiret pierwsze ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 82, poz. 558), która weszła w życie z dniem 11 czerwca 2007 r.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

- przeprowadzaniu kontroli bezpieczeństwa w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej;
- zapewnianiu bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów;
- ochronie szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości SG²⁸;
- prowadzeniu czynności w celu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem²⁹.

Kolejny blok obowiązków SG dotyczy zadań z zakresu sprawowania nadzoru lub kontroli w zakresie:

- eksploatacji polskich obszarów morskich oraz przestrzegania przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach;
- sprawdzania legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom³⁰.

Piąty blok dotyczy spraw administracyjnych w zakresie oznakowania granicy RP. Należą do nich:

- osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej.

Szósty obejmuje działania zapobiegawcze:

- transportowaniu bez zezwolenia, wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową: odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych;
- przemieszczaniu bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową środków: odurzających, substancji psychotropowych, broni, amunicji oraz materiałów wybuchowych;

²⁸ Dodany przez art. 1 pkt 1 lit. a tiret drugie ustawy, o której mowa w odnośniku 2; który wszedł w życie z dniem 12 listopada 2007 r.

²⁹ Dodana przez art. 1 pkt 1 lit. a tiret drugie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 82, poz. 558), która weszła w życie z dniem 11 czerwca 2007 r.

³⁰ Dodany przez art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 216, poz. 1367), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

Ostatni z nich dotyczy wykonywania zadań określonych w innych ustawach³¹.

Przedstawiony katalog zadań stojących przed Strażą Graniczną jest obszerny. O ile pierwsze trzy bloki nie budzą jakichkolwiek wątpliwości, to kolejne, z powodu braku właściwych regulacji, sprawiają (lub mogą sprawiać) funkcjonariuszom SG problemy. Problem pierwszy dotyczy zbyt dużej ilości zadań, do których angażowani są funkcjonariusze SG, a „określonych w innych ustawach”. Takie rozwiązanie sprawia dublowanie zadań wykonywanych przez inne organy: m.in.: Policję, Inspekcję Transportu Drogowego, Służbę Celną. Kolejny – tworzy biurokratyczne ograniczenia. Wynikają one chociażby z ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej, w zakresie możliwości nakładania mandatów za ewidentne i stwierdzone wykroczenia. Funkcjonariusze SG po ich ujawnieniu mogą tylko wnioskować do organu terenowego administracji morskiej (dyrektora Urzędu Morskiego) o wyciągnięcie wniosków (nałożenie grzywny) i tworzyć stosy dokumentów uzasadniających dla dyrektora, a przecież powinni w tym czasie egzekwować prawo.

Straż Graniczna realizuje także zadania wynikające z przepisów prawa UE oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych. W zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego współdziała ona z właściwymi organami i instytucjami UE oraz organami ochrony granic innych państw. SG współpracuje także z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCİK) w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych. Organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe i inne jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać z organami SG oraz zapewnić im niezbędne warunki do wykonywania zadań określonych w ustawie³².

Przedstawiony katalog zadań stojących przed SG określa, że jest to instytucja funkcjonująca w systemie bezpieczeństwa Polski i stanowi jedno z ważniejszych jej ogniw.

W porównaniu do pierwszego opublikowanego tekstu tej ustawy, w nowelizacji z 2002 r. skreślono artykuł 4 mówiący, że „w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Straż Graniczna staje się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, podległą Ministrowi Obrony Narodowej”³³.

³¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Straży Granicznej (DzU 2011, nr 116, poz. 675), art. 1, ust. 2, ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Załącznik do niniejszego Obwieszczenia.

³² Tamże.

³³ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (DzU 1990, nr 78, poz. 462) z późniejszymi zmianami (tekst ujednolicony wg stanu prawnego na dzień 1 lipca 2002 r.).

W celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń w zakresie wcześniej podanym funkcjonariusze SG pełnią służbę graniczną, prowadzą działania graniczne, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe oraz prowadzą postępowania przygotowawcze. Wykonują także czynności na polecenie sądu i prokuratury oraz innych właściwych organów państwowych.

5. Uprawnienia funkcjonariuszy Straży Granicznej

Funkcjonariusze SG realizujący powierzone im zadania, zgodnie z zapisami ustawy o Straży Granicznej (art. 11 ust. 1), mają prawo do:

- dokonywania kontroli granicznej;
- dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji;
- dokonywania kontroli bezpieczeństwa w przejściach granicznych oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji;
- pełnienia wart ochronnych na pokładzie statku powietrznego oraz stosowania niezbędnych środków, łącznie z użyciem środków przymusu bezpośredniego i broni służbowej, w celu unieszkodliwienia osoby, która stanowi bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa lotu, zdrowia lub życia pasażerów lub członków załogi;
- wydawania wiz i innych zezwoleń na przekroczenie granicy państwowej na podstawie odrębnych przepisów;
- legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osoby;
- zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i innych ustaw³⁴;
- zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia³⁵;

³⁴ W brzmieniu ustalonym przez art. 6 pkt 3 lit. a tiret pierwsze ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 216, poz. 1367), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

³⁵ Dodany przez art. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 82, poz. 558), która weszła w życie z dniem 11 czerwca 2007 r.

- doprowadzania osób do właściwego organu Straży Granicznej, sądu lub prokuratury, a w przypadku cudzoziemców, wobec których prowadzone są postępowania określone w ustawie o cudzoziemcach oraz w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, także do właściwej jednostki organizacyjnej Policji, wojewody, Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców, przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych lub zakładów opieki zdrowotnej³⁶;
- przeszukiwania osób, rzeczy, pomieszczeń i środków transportu w trybie i przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;
- nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia;
- obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych służących do rejestracji obrazu i dźwięku, zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych;
- zatrzymywania pojazdów i wykonywania innych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego w trybie i przypadkach określonych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym³⁷;
- zatrzymywania i cofania z granicy państwowej do nadawcy szkodliwych materiałów jądrowych i promieniotwórczych, środków chemicznych i biologicznych, jak również odpadów;
- przebywania i poruszania się na gruntach bez uzyskiwania zgody ich właścicieli lub użytkowników oraz przechodzenia przez pola uprawne w czasie bezpośredniego pościgu, również z użyciem psa służbowego, jeżeli nie ma możliwości korzystania z dróg;
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa;
- zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa³⁸.

³⁶ Dodany przez art. 6 pkt 3 lit. a tiret drugie ustawy, ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 216, poz. 1367), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

³⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (DzU 2005, nr 108, poz. 908, z późn. zm.).

³⁸ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Straży Granicznej – DzU 2011, nr 116, poz. 675

Ponadto w określonych prawem przypadkach funkcjonariusze SG mogą stosować kontrolę operacyjną, to jest podjąć niejawną: kontrolę treści korespondencji, kontrolę zawartości przesyłek, stosowanie środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz ich utrwalenie, a w szczególności: obrazu, treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych.

W przypadkach związanych z zagrożeniem nienaruszalności granicy państwowej lub niepodporządkowania się wydanym poleceniom oraz bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia własnego lub innej osoby, funkcjonariusze SG mogą użyć środki przymusu bezpośredniego, a w szczególności broń palną³⁹.

Ustawodawca wyposażył funkcjonariuszy SG w wyjątkowo szeroki zakres uprawnień. Pozwala on na skuteczne rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej (transgranicznej), co niejednokrotnie już udowodnili.

Realizacja przez SG jednego z zasadniczych zadań, jakim są: ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego, polega generalnie na zapewnieniu nienaruszalności tej granicy, zapobieganiu nielegalnej migracji i przemycań przez nią broni, amunicji, jak również materiałów i substancji niebezpiecznych. Realizując, samodzielnie lub wspólnie z innymi instytucjami, te i pozostałe zadania, SG ochrania Rzeczpospolitą Polskę i jej mieszkańców przed niebezpieczeństwami, jakie mogą im zagrażać lub uszczuplać ich zasobność. Stojąc na straży polskiej granicy państwowej, SG uczestniczy w systemie bezpieczeństwa Polski. Od 21 grudnia 2007 r., realizując powierzone jej zadania, formacja ta jest także współodpowiedzialna za bezpieczeństwo państw tworzących obszar Schengen. Zakres uprawnień SG, w wyniku rosnącej i coraz lepiej zorganizowanej przestępczości, był rozszerzany, aby mogła ona skutecznie realizować powierzone jej zadania.

6. Terenowe organy SG w systemie administracji rządowej województwa

Część zadań publicznych, za których realizację odpowiedzialność ponosi Rada Ministrów, związanych m.in. z bezpieczeństwem publicznym, wykonują organy terenowe (drugi szczebel), potocznie zwane wojewódzkimi. Ta część administracji rządowej dzieli się na: zespoloną, pozostającą pod zwierzchnictwem wojewody oraz niezespoloną – podlegającą bezpośredniemu zwierzchnictwu ministrów lub centralnych organów administracji rządowej. W skład rządowej administracji zespolonej wchodzi następujące organy:

(ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Załącznik do niniejszego Obwieszczenia), art. 11.

³⁹ Tamże.

- Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej,
- Komendant Wojewódzkiej Policji,
- Kurator Oświaty,
- Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny,
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
- Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego,
- Wojewódzki Inspektor Geodezji i Kartografii,
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska,
- Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej,
- Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
- Wojewódzki Lekarz Weterynarii.

Wymienione organy dysponują aparatem pomocniczym w postaci wojewódzkich komend, inspektoratów, oddziałów i kuratoriów. Kierowników administracji zespolonej powołuje i odwołuje wojewoda, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, którzy są powoływani za zgodą wojewody, a ich odwołanie wymaga zasięgnięcia opinii wojewody.

Terenowe organy Straży Granicznej – komendanci oddziałów, placówek i dywizjonów SG należą natomiast do rządowej administracji niezespolonej. Oprócz komendantów SG należą do niej jeszcze:

- szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i komendanci wojskowych komend uzupełnień;
- dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej;
- dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych;
- dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar;
- dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych;
- dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej;
- dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych;
- dyrektorzy urzędów morskich;
- dyrektorzy urzędów statystycznych;
- dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
- okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego;
- państwowi inspektorzy sanitarni;
- powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii;
- wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego.

Wymienione organy dysponują aparatem pomocniczym w postaci: sztabów, komend, placówek, dywizjonów, urzędów, izb, zarządów, inspektoratów, stacji⁴⁰.

Przy wojewodzie działa kolegium doradcze, którego skład określa ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie. Do udziału w jego pracach i posiedzeniach kolegium wojewoda może (co w praktyce czyni) zapraszać inne osoby, w szczególności kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz dyrektorów wydziałów⁴¹.

Dnia 16 maja 1991 r., w ramach zmian systemu ochrony granic⁴² powołano struktury organizacyjne Straży Granicznej w postaci: 13 oddziałów SG oraz ośrodka szkolenia tej formacji: Warmińsko-Mazurski Oddział SG w Kętrzynie; Podlaski OSG w Białymstoku; Nadbużański OSG w Chełmie; Bieszczadzki OSG w Przemyśle; Karpacki OSG w Nowym Sączu; Beskidzki OSG w Cieszyń; Śląski OSG w Raciborzu; Sudecki OSG w Kłodzku; Łużycki OSG w Lubaniu; Lubuski OSG w Krośnie Odrzańskim; Pomorski OSG w Szczecinie; Bałtycki OSG w Koszalinie; Kaszubski OSG w Gdańsku oraz Centrum Szkolenia SG w Kętrzynie.

Terenowe organy SG w postaci komendantów oddziałów SG powołano odpowiednio wcześniej, aby przygotowali swoje urzędy do realizacji ustawowych obowiązków z dniem ich powołania. Komendanci placówek i strażnic SG zostali powołani dopiero z chwilą utworzenia tej formacji, czyli od 16 maja 1991 r.

Struktura organizacyjna w ciągu dwudziestu lat istnienia SG zmieniała się. W 1992 r. Kaszubski OSG i Bałtycki OSG zostały rozformowane. Całość sił i środków KOSG i część BOSG przekazano do MOSG, a z pozostałej części utworzono w Koszalinie Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej. Siedem lat później – w 1999 r. – rozformowano Beskidzki OSG, a ochraniany przez ten oddział odcinek granicy przekazano Karpackiemu i Śląskiemu OSG⁴³.

Po przyjęciu 1 maja 2004 r. Polski do Unii Europejskiej i konieczności przyjęcia zadań wewnątrz kraju na terenie województw: mazowieckiego,

⁴⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU 2002, nr 89, poz. 804, tekst jednolity).

⁴¹ Tamże, art. 37 ust. 1.

⁴² Na 41 posiedzeniu Sejmu RP 12 października 1990 r. uchwalono dwie ustawy: o ochronie granicy państwowej oraz o Straży Granicznej. 25 października 1990 r. na posiedzeniu Senatu RP rozpatrzono je, nie wnosząc zastrzeżeń. Ich treść ogłoszona została w Dzienniku Ustaw RP 19 listopada 1990 r. (DzU nr 78, poz. 461 i 462).

⁴³ G. Goryński, *Morski Oddział Straży Granicznej (1991-2002)*, „Przegląd Morski” 2002, nr 7-8, s. 54. Zob. też: S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 105-110; M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2012, s. 95-98.

łódzkiego, świętokrzyskiego i kujawsko-pomorskiego powstał Nadwiślański OSG, którego siedziba mieści się w Warszawie⁴⁴.

Największa z reorganizacji wynikała jednak z przyjęcia 21 grudnia 2007 r. Polski do Obszaru Schengen. Tego dnia zniesiona została odprawa graniczna na granicach z Niemcami, Czechami, Słowacją, Litwą oraz osób i środków transportu korzystających z połączeń promowych prowadzących regularną żeglugę z Gdańska, Gdyni i Świnoujścia pomiędzy państwami członkowskimi tego obszaru.

Dnia 1 czerwca 2009 r. powstał Nadodrzański OSG z siedzibą w Krośnie Odrzańskim na bazie Lubuskiego OSG. W jego skład weszły częściowo siły i środki rozformowanych 31 grudnia 2009 r. oddziałów: Pomorskiego i Łużyckiego oraz Ośrodka Tresury Psów Służbowych. Na bazie tych ostatnich powstał także Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu.

Według obowiązujących jeszcze dokumentów organizacyjnych struktura Straży Granicznej 1 stycznia 2013 r. była następująca:

- Komenda Główna SG;
- dziesięć oddziałów SG (Warmińsko-Mazurski, Podlaski, Nadbużański, Bieszczadzki, Karpacki, Śląski, Sudecki, Nadodrzański, Nadwiślański, Morski);
- trzy ośrodki szkolenia SG (Centralny OS SG w Koszalinie, Centrum S SG w Kętrzynie i Ośrodek Szkoleń Specjalnych SG w Lubaniu).

Komendanci Oddziałów, placówek i dywizjonów SG w systemie administracji rządowej stanowią jej drugi, terenowy szczebel. Terytorialny zasięg działania oddziałów jest określony przez Kmdt. Gł. SG i wykracza poza obszar jednego województwa. Przeważnie obejmuje on dwa, a nawet kilka województw. Także struktura organizacyjna, o czym już mówiono, określana jest w regulaminach organizacyjnych dla poszczególnych oddziałów SG i dzieli się ona na:

- jednostki liniowe (nazywane granicznymi jednostkami organizacyjnymi). Zaliczamy do nich Komendantów Placówek i Komendantów Dywizjonów SG, którzy przy pomocy swoich urzędów (placówek i dywizjonów), bezpośrednio uczestniczą w realizacji celu głównego Straży Granicznej;
- jednostki sztabowe (komendy oddziału – nazywane wydziałami), które spełniają funkcje usługowe, doradcze i wspierające jednostki liniowe.

⁴⁴ E. Waligóra, *Nadwiślański Oddział Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego w Warszawie*, [w:] *Straż Graniczna w dwudziestolecie 1991-2011 materiały poseminaryjne*, Koszalin 2011, t. 1, s. 172.

W tej strukturze funkcjonuje także sztab komendanta (wydział koordynacji działań), który wspomaga komendanta w realizacji jego specjalistycznych zadań.

7. Organizacja Morskiego Oddziału Straży Granicznej

Dokonując analizy struktury organizacyjnej oddziału SG, oprę się na Morskim Oddziale Straży Granicznej im. płk. Karola Bacza w Gdańsku (MOSG), gdyż tylko ten oddział wykonuje zadania na morzu (polskich obszarach morskich) i dysponuje dywizjonami. W terytorialnym zasięgu działania MOSG znajdują się następujące terenowe organy SG podległe Komendantowi MOSG:

- dwunastu Komendantów Placówek Straży Granicznej w: Świnoujściu; Rewalu; Kołobrzegu; Darłowie; Ustce; Łebie; Władysławowie; Gdyni; Gdańsku; Gdańsku-Rębiechowie; Krynicy Morskiej; Elblągu;
- Komendant Kaszubskiego Dywizjonu Straży Granicznej w Gdańsku;
- Komendant Pomorskiego Dywizjonu Straży Granicznej w Świnoujściu.

Znajdują się one na terenie trzech województw: zachodniopomorskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego⁴⁵.

W skład Komendy MOSG wchodzi natomiast następujące komórki organizacyjne:

- trzynaście Wydziałów: Prezydialny; Graniczny; Operacyjno-Śledczy; do spraw Cudzoziemców; Koordynacji Działania; Łączności i Informatyki; Kadr i Szkolenia; Finansów; Techniki i Zaopatrzenia; Zabezpieczenia Działania; Ochrony Informacji Niejawnych; Morski; Techniki Morskiej;
- dwie Samodzielne Sekcje: Nadzoru i Kontroli oraz Analizy Ryzyka;
- Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MOSG z siedzibą w Gdańsku;
- Zespół Stanowisk Samodzielnych.

Komendą MOSG kieruje Komendant oddziału przy pomocy swoich zastępców (dwóch), głównego księgowego oraz kierowników komórek organizacyjnych (w wydziałach naczelników). Przy komendancie oddziału działa kolegium jako organ opiniotawczo-doradczy. W jego skład wchodzi funkcjonariusze pełniący służbę w oddziale, którzy do niego powołani są decyzją Komendanta MOSG. Do udziału w posiedzeniach kolegium komendant może zapraszać niebędących członkami kolegium, komendantów granicz-

⁴⁵ Terytorialny zasięg działania każdego z oddziałów SG określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej (DzU 2011, nr 69, poz. 370).

nych jednostek organizacyjnych, jeżeli omawiana na posiedzeniu problematyka dotyczy podległych im jednostek⁴⁶.

Organ to według teorii władza administracyjna, składowa część aparatu państwowego, wyodrębniona organizacyjnie, prawnie, określona zakresem działania w imieniu państwa oraz posiadająca swoiste formy działania. To wewnętrzna jednostka organizacyjna danego podmiotu prawa, która jest wyposażona w uprawnienia wyrażania woli tego podmiotu⁴⁷.

Na tych teoretycznych podstawach zbudowane są organy Straży Granicznej i ich urzędy. W regulaminach organizacyjnych mają one określone elementy struktury (wydziały, sekcje, zespoły) oraz usytuowanie względem siebie, pogrupowane w większe komórki (biura i zarządy) lub jednostki, jak też wyznaczone wzajemne relacje. Mają wytyczone zadania i czynności, którymi powinny zajmować się poszczególne elementy organizacji oraz rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych. Mają skonkretyzowane specjalizacje dla poszczególnych stanowisk oraz wytyczone rozpiętości kierowania i zakresu kontroli wykonywanej na stanowiskach kierowniczych, a także zdefiniowane formalne procedury realizowania zadań⁴⁸.

Projektowanie poszczególnych stanowisk służby (pracy) polega w teorii na określeniu zakresu obowiązków i uprawnień poszczególnych funkcjonariuszy wynikających ze specjalizacji. Łączone są one w komórki (sekcje) i większe – jednostki organizacyjne (wydziały). Te pierwsze mają kierownika i jego bezpośrednich podwładnych, a drugie – składają się z: kierownika wyższego szczebla, podlegających mu kierowników i podwładnych. Podobnie wygląda ich budowa w Straży Granicznej. Komórki, które realizują tę samą funkcję, podporządkowane są kierownikowi urzędu czy jednostki, tworząc pion organizacyjny (np. ochrony granicy państwowej czy logistyczny). Istotne w projektowaniu struktur organizacyjnych jest uwzględnianie dwóch aspektów: zadaniowego, który z reguły nie jest trudny do ustalenia oraz społecznego. Ten drugi wyraża się w zasobach ludzkich – czy odpowiadają oni przyjętym założeniom struktury oraz czy wystarczająco realizuje ona ich aspiracje. Nie jest możliwe, w tak ograniczonych ramach, szerokie potraktowanie tej tematyki i innych zagadnień dotyczących funkcjonowania systemu kadrowego tej formacji⁴⁹. Z pewnością zasługują na odrębne ich przedstawienie.

⁴⁶ Zarządzenie nr 32 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 września 2003 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Morskiego Oddziału Straży Granicznej im. płk. Karola Bacza w Gdańsku (Dz.Urz. KGSG 2003, nr 5, poz. 38, z późn. zm., tekst ujednolicony).

⁴⁷ J. Gierszewski, *Organizacja...*, s. 71.

⁴⁸ P. Trybała, *Kierowanie. Organizowanie. Zarządzanie. Zarys prakseologii*, Toruń 2001, s. 67-68.

⁴⁹ Warto posłużyć się chociażby następującymi opracowaniami: W. Bańka, *Zarządzanie personelem – teoria i praktyka*, Toruń 2001; *Zarządzanie pracą. Organizowanie, planowanie, motywowanie, kontrola*, red. Z. Jasiński, Warszawa 1999.

Podsumowanie

Aktualna organizacja, zadania i uprawnienia Straży Granicznej nadały jej administracyjno-specjalny (policyjny) charakter, zasadniczo różniący ją od poprzedniczki – Wojsk Ochrony Pogranicza. Jest ona organem administracji państwowej (rządowej), a jej organy Komendant Główny – centralny oraz komendanci oddziałów, placówek i dywizjonów – terenowe odpowiedzialni są za realizację zadań w zakresie ochrony granic i kontroli ruchu granicznego oraz wynikających z prawa administracyjnego. Nadzór nad jej funkcjonowaniem sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Pełni ona funkcję wykonawczą. Metody działań jej funkcjonariuszy SG (stosowane instrumenty prawne) do zwalczania przestępczości „granicznej” i innej są wyjątkowo duże, podobne do tych, jakimi dysponuje Policja, ABW czy inne instytucje stojące na straży bezpieczeństwa Polski i Obszaru Schengen. Skuteczna ochrona zewnętrznej granicy państwa, polityka migracyjna i przeciwdziałanie przemytowi niektórych kategorii towarów są głównymi, ale nie jedynymi obszarami aktywności funkcjonariuszy SG.

Struktura organizacyjna Straży Granicznej, podobnie jak całej administracji publicznej, ma kształt piramidy. Jej złożoność wpływa na zachowania poszczególnych członków tej organizacji (służbę w niej pełni około 15 tys. funkcjonariuszy), a także na pozostałe jej cechy strukturalne (formalizację, centralizację i decentralizację) oraz na relacje w jej otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. W ujęciu podmiotowym komendant: główny, oddziału, placówki, dywizjonu Straży Granicznej jako organ administracji to człowiek, znajdujący się w określonej strukturze organizacyjnej państwa, który został powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkiem właściwym temu prawu, w granicach przyznanych przez to prawo.

W Straży Granicznej występuje również podział na: strefę wewnętrzną i strefę zewnętrzną. Wynika on z kryterium ulokowania adresata działań administracyjnych urzędu. Czynności ukierunkowane na funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SG, czyli podmiot zależny organizacyjnie i służbowo od administracji, są działaniami ze sfery wewnętrznej. Obejmują one szeroki wachlarz spraw: od naboru, zakresu obowiązków, przyznawania nagród i innych świadczeń, po kwestie awansu na wyższe stanowiska lub stopnie czy zwalnianie z formacji. Sfera zewnętrzna dotyczy adresata (interesanta) ulokowanego poza strukturami administracji, niezależnego od niej pod względem organizacyjnym, służbowym i finansowym. Działaniami tymi będą, w szczególności, wydawane decyzje dotyczące cudzoziemców: np. o odmowie wjazdu na terytorium Polski (Obszaru Schengen) lub nakazujące opuszczenie terytorium Polski (Obszaru Schengen).

Kończąc omawianie jednego z organów administracji publicznej, jakim jest Straż Graniczna, należy dodać, że zapoczątkowane w niej w październiku tego roku zmiany, są krokiem we właściwym kierunku. Nowa sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna Polski je determinuje, także w samej administracji. Dla Straży Granicznej konieczne jest wypracowanie długoletniej strategii i nowej wizji jej działania. Po latach stagnacji to bardzo pilne zadanie.

ANDRZEJ URBANEK

Współczesny wymiar międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa

Wstęp

Współczesne środowisko bezpieczeństwa ulega radykalnym zmianom zapoczątkowanym upadkiem „żelaznej kurtyny”, będącej z kolei symbolem okresu zimnej wojny. Jednakże wpływ na powyższe zmiany wywiera nie tylko nowy ład międzynarodowy, ale również przyspieszone tempo rozwoju cywilizacyjnego, którego głównym motorem napędowym staje się proces globalizacji. To właśnie globalizacja wpływa na tworzenie się daleko idących zależności na arenie międzynarodowej i praktycznie żadne państwo nie jest w stanie sprostać obecnie wyzwaniom politycznym, militarnym czy też ekonomicznym.

Stąd też zarówno kształt współczesnego środowiska bezpieczeństwa, jego uwarunkowania, jak i instytucjonalny wymiar stają się ważnymi zagadnieniami wymagającymi szczegółowej analizy. Poznanie mechanizmów rządzących globalnym ładem w stosunkach międzynarodowych to warunek poszukiwania skutecznych sposobów tworzenia narodowych systemów bezpieczeństwa, korzystających często z szans stwarzanych przez instytucje międzynarodowe, próbujące odgrywać znaczącą rolę we współczesnym świecie.

1. Nowy ład międzynarodowy

Stosunki międzynarodowe są swoistym rodzajem stosunków społecznych, które kształtują się ponad granicami państw i dotyczą różnorodnych relacji między różnymi podmiotami środowiska międzynarodowego¹. Są jedną z podstawowych sfer aktywności jednostek i zbiorowości oraz reprezentujących ich instytucji we współczesnym świecie². Stosunki międzynarodowe

¹ Por.: *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2003, s. 581.

² R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe – istota, uwarunkowania, badanie*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2000, s. 15.

kształtują ład społeczny, który odzwierciedla porządek, spójność wewnętrzną i równowagę w układzie danej całości. Ład (system) międzynarodowy jest wynikiem, wypadkową stanu stosunków między państwami, a szczególnie między mocarstwami, będącymi głównymi aktorami na arenie międzynarodowej. Najogólniej może on oznaczać równowagę pewnych relacji w skali globalnej, kontynentalnej lub regionalnej. Może też mieć sens w zakresie zbilansowania sił między państwami. Może również oznaczać zbieżność lub zgodność stanowisk pewnej liczby państw w zakresie pewnego systemu wartości i celów. Może wreszcie wyznaczać zrównoważone nurty i tendencje rozmaitych zjawisk międzynarodowych. Zawsze jednak ład międzynarodowy wyraża stopień zorganizowania współżycia międzynarodowego, świadomą koordynację działań i oddziaływań zbiorowości państw, a tym samym istnienie wspólnych reguł i sposobów postępowania w życiu międzynarodowym³.

Każdy system (ład) międzynarodowy powinien posiadać zdolność do:

- 1) sankcjonowania nowo powstałego układu sił;
- 2) tworzenia nowych struktur w stosunkach międzynarodowych;
- 3) tworzenia nowych więzi współżycia międzynarodowego;
- 4) tworzenia spójnych więzi i zależności pomiędzy wszystkimi członkami systemu;
- 5) tworzenia systemu gwarancji zabezpieczających nienaruszalność czy też inaczej mówiąc – względną trwałość systemu⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, w historii nowożytnej mieliśmy do czynienia z czterema, w pełni ukształtowanymi systemami międzynarodowymi:

- 1) systemem westfalskim,
- 2) systemem wiedeńskim,
- 3) systemem wersalskim,
- 4) systemem jałtańsko-poczdamskim⁵.

W naukach o stosunkach międzynarodowych panuje zgoda co do tego, że punktem wyjścia do ukształtowania współczesnego ładu międzynarodowego i współczesnego środowiska bezpieczeństwa formowanego przez istniejący system stosunków międzynarodowych był rok 1648, kiedy to westfalski układ pokojowy zakończył wojnę trzydziestoletnią w Europie i usankcjonował ostatecznie rozpad świętego imperium rzymskiego na 355 samodzielnych

³ Zob.: <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/slownik/59-2011-01-28-16-50-11/592-lad-miedzynarodowy>, hasło opracowano na podstawie: J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003.

⁴ K. Malak, *Ład międzynarodowy. Od Wiednia do Poczdamu*, [w:] *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T. Jemioła, K. Malak, Warszawa 2002, s. 35.

⁵ W chwili obecnej system międzynarodowy jest znajduje się w fazie przejściowej.

państw. W westfalskim systemie stosunków międzynarodowych bezpieczeństwo miało charakter redukcjonistyczny, czyli było ograniczone do państwa, jako podmiotu działań i przedmiotu obrony oraz do militarno-politycznego wymiaru⁶. Do tego czasu, zdaniem Fiodora F. Martensa, stosunki międzynarodowe charakteryzowały się odosobnieniem ich uczestników, brakiem międzynarodowego rynku, czyli podziału pracy, i na nim zbudowanych między państwowych systemów politycznych⁷.

Idea równowagi jako zasady stosunków międzynarodowych, obowiązująca w systemie westfalskim, przetrwała do 1815 r., od którego datuje się system wiedeński, wypracowany przez kraje wchodzące w skład koalicji anty-napoleońskiej, sfinalizowany podpisaniem dwóch zasadniczych aktów dyplomatycznych w 1815 r.:

- 1) aktu Świętego Przymierza podpisanego w dniu 26 września w Paryżu przez Austrię, Prusy i Rosję;
- 2) aktu Czwórprzymierza podpisanego w dniu 20 listopada w Wiedniu i odnawiającego przymierze Austrii, Wielkiej Brytanii, Prus i Rosji, zawarte w Chaumont 9 marca 1814 r.

U podstaw traktatów z 1815 r. leżała koncepcja jedności Europy, utożsamiana z chrześcijaństwem. Doktryna polityczna równowagi europejskiej, będąca podstawą systemu wiedeńskiego głosiła, że proporcje między mocarstwami powinny kształtować się na poziomie niepozwalającym żadnemu z nich na uzyskanie przewagi. W systemie wiedeńskim utrwalony został legitymizm, który uznawał prawa monarchów za nienaruszalne. Ukształtowany w ramach kongresu wiedeńskiego ład międzynarodowy można określić jako system kolektywny oparty na trzech zasadach:

- 1) kolektywizmu (uznającego utworzenie koncernu działających wspólnie mocarstw);
- 2) wspomnianej powyżej zasady równowagi;
- 3) paternalizmu (polegającego na zapewnieniu przez mocarstwa bezpieczeństwa tak w całej Europie, jak i państwach średnich oraz małych niezależnie od ich woli)⁸.

System wiedeński przetrwał przez 100 lat do chwili zakończenia pierwszej wojny światowej, a powstały w jej wyniku nowy ład międzynarodowy określany jest mianem systemu wersalskiego. Jego podstawowe założenia ustalono

⁶ Por.: M. Pietraś, *Bezpieczeństwo państwa w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003, s. 162-163.

⁷ Podają za: K. Malak, dz. cyt., s. 36.

⁸ Szerzej: tamże, s. 37-41.

na konferencji pokojowej w Paryżu, która obradowała w okresie od 18 stycznia 1919 r. do 21 stycznia 1920 r. Istota systemu wersalskiego wyrażała się przede wszystkim w:

- 1) uprzywilejowaniu zwycięskich mocarstw;
- 2) dążeniu państw pokonanych (np. Niemcy) i niezadowolonych (np. Włochy) do rewizji powstałego *staus quo*;
- 3) odsunięciu poza istniejący układ polityczny (z różnych przyczyn) dwóch potencjalnych mocarstw – Związku Radzieckiego i Niemiec;
- 4) powołaniu Ligi Narodów, jako międzynarodowej organizacji mającej stać na straży nowego ładu międzynarodowego i zagwarantowania pokoju na przyszłość.

System wersalski, między innymi ze względu na duże sprzeczności między mocarstwami, przetrwał tylko do 1939 r., kiedy to świat pogrążył się w otchłani drugiej wojny światowej⁹.

Po drugiej wojnie światowej ukształtował się kolejny ład międzynarodowy, jałtańsko-poczdamski, który już od samego początku wykazywał, że nie jest solidną podstawą do budowy trwałego pokoju. Jałta stała się symbolem nowego układu sił politycznych, w którym za cichym przyzwoleniem mocarstw dokonano podziału stref wpływu na świecie. Dążenie do hegemonii dwóch mocarstw – USA i ZSRR – stało się przyczyną stworzenia dwubiegunowego świata rywalizujących ze sobą bloków polityczno-militarnych, uprawiających retorykę konfrontacji i przemocy. W literaturze z zakresu nauk o stosunkach międzynarodowych przyjęto, że w rozwoju systemu jałtańsko-poczdamskiego można wyróżnić trzy okresy:

- 1) okres instytucjonalizacji „zimnego pokoju” (1945-1955),
- 2) okres stabilizowania „zimnego pokoju” (1955-1969),
- 3) okres stabilizowania dialogu i odprężenia międzynarodowego (1969-1990).

Ład jałtańsko-poczdamski, a przede wszystkim zrodzona w jego ramach rywalizacja amerykańsko-radziecka stały się przyczyną eskalacji zbrojeń (wyścigu zbrojeń), a tym samym rozwoju broni masowej zagłady. Względna, międzyblokowa równowaga sił opierała się na parytecie strategiczno-militarnym i nuklearnym odstraszeniu, ale mocarstwa, dążąc do osłabienia rywala, nie dopuściły do bezpośredniej konfrontacji, zdając sobie sprawę ze skutków wojny nuklearnej. Nieskodyfikowane reguły rywalizacji oraz polityka oparta na strategii równowagi sił i wzajemnego odstraszenia nie pozwoliły na wybuch globalnego konfliktu, niemniej jednak pogłębiał się podział świata, a w krajach

⁹ Szerzej: tamże, s. 42-49.

leżących w strefie wpływu ZSRR kwitły komunistyczne totalitaryzmy, które napotykały na opór społeczny w większej lub mniejszej skali¹⁰.

Zakończenie zimnej wojny i załamanie się dwubiegunowego układu sił w świecie stały się przesłanką do zapoczątkowania budowy nowego ładu międzynarodowego, który zdaniem specjalistów znajduje się obecnie w fazie przejściowej.

Wydarzenia te wywarły istotny wpływ na międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa między innymi poprzez to, iż stały się implikacją do:

1. Obniżenia ryzyka wybuchu wojny globalnej z użyciem broni masowej zagłady¹¹. To doprowadziło między innymi do redukcji skali, zakresu i natężenia tradycyjnych zagrożeń militarnych, ale wzrostu zagrożeń asymetrycznych pochodzących ze źródeł pozapaństwowych.
2. Ograniczenia znaczenia ideologii jako czynnika kształtującego w znacznym stopniu ład międzynarodowy¹². W tym miejscu należy zaznaczyć, że stosunki w okresie zimnej wojny były postrzegane przede wszystkim przez pryzmat dwóch rywalizujących ze sobą bloków, definiowanych na podstawie kryterium ideologicznego.
3. Utrwalenia wyjątkowej pozycji USA jako jedyne go światowego supermocarstwa. Upadek zimnej wojny wyraźnie utrwalił przewagę USA nad resztą świata, co obecnie jest jednym z głównych determinantów kształtowania ładu międzynarodowego¹³.
4. Ugruntowania pozycji NATO jako jedyne go bloku polityczno-militarnego o globalnym zasięgu, traktowanego jako międzynarodowy strażnik pokoju.

Należy zauważyć, że upadek komunizmu i bloku sowieckiego wpłynął w istotny sposób na nową architekturę środowiska międzynarodowego w Europie:

- 1) ZSRR rozpadł się na 15 suwerennych państw;
- 2) na 5 państw rozpadła się Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii, przy czym procesowi temu towarzyszyła fala przemocy oraz konfliktów zbrojnych;

¹⁰ Szerzej: tamże, s. 50-58.

¹¹ Por.: B. Balcerowicz, *Pokój i „nie-pokój” na progu XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 132; L. Freedman, *Military Power and Political Influence*, „International Affairs” 1998, t. 74, nr 4, s. 763-764.

¹² Por.: Z. Brzeziński, *Supermocarstwa w poszukiwaniu partnera u progu XXI wieku*, [w:] tenże, *O Polsce, Europie i świecie*, Warszawa 2002, s. 315.

¹³ Por.: R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy in transition*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, Warszawa 2001, s. 472-473; K. Żukrowska, *Globalizacja jako determinant nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwa. Świat u progu XXI wieku*, red. J. Osiński, Warszawa 2001, s. 257-259.

- 3) Czechosłowacja rozpadła się na dwa państwa, a nowo powstała Słowacja nie uporała się jeszcze do końca z problemem mniejszości węgierskiej na południu swojego kraju;
- 4) doszło do zjednoczenia Niemiec, które urosły w chwili obecnej do roli niekwestionowanej potęgi gospodarczej w Europie;
- 5) w Hiszpanii, po okresie względnego spokoju, uaktywniła się ETA, która wykorzystując metody terrorystyczne, walczy o samodzielne państwo Basków;
- 6) w Europie uaktywniły się ośrodki separatyzmu narodowego na Korsyce, w Bretanii, na ukraińskim Krymie i na Wyspach Owczych, które chcą się odłączyć od Danii, czy wreszcie odżyły antagonizmy pomiędzy Flamandami i Walonami w Belgii¹⁴.



Rysunek 1. Współczesna mapa polityczna Europy

Źródło: <http://pl.wikipedia.org>

¹⁴ Szerzej: *Spółeczeństwo i polityka...*, s. 590-591.

Dla większości znawców polityki międzynarodowej istotnym wydarzeniem, które rozpoczęło nowy wiek i proces kształtowania się nowego ładu politycznego, jest dzień 11 września 2001 r., w którym Al-Kaida zaatakowała Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Atak na World Trade Centre i Pentagon uświadomił społeczności międzynarodowej, że pomimo zmniejszenia groźby konfliktu zbrojnego o skali globalnej, czy nawet regionalnej, pojawiło się nowe zagrożenie, nie mniej groźne i nieobliczalne, a mianowicie terroryzm międzynarodowy.

Świat, niedzielony już „żelazną kurtyną”, stał się świadkiem kształtowania się nowego układu sił. Cechą powyższego układu jest sygnalizowana wcześniej jednobiegunowość, jedno światowe mocarstwo – USA, jeden światowy blok polityczno-militarny – NATO. Nie ma natomiast innych cech, zasad i reguł, które w pełni oddawałyby to, co dzieje się w środowisku międzynarodowym.

Z tych też względów teoretycy stosunków międzynarodowych mówią o porządku międzynarodowym *in transition*, czyli w stanie przejściowym. Jak twierdzi J. Czaja, cechą charakterystyczną „tej fazy jest gra różnych starych i nowych czynników życia międzynarodowego, postępujący rozsiew oraz dopasowywanie się instytucji i organizacji, które są dorobkiem przeszłych porządków do nowych realiów – układu sił i procesów rozwijających się w stosunkach międzynarodowych”¹⁵.

Omawiane procesy wpłynęły na zmianę roli państw narodowych na arenie międzynarodowej. Rolę państw narodowych ograniczają w nowym ładzie politycznym:

- tendencje do instytucjonalizacji i regionalizacji współpracy państw, które w Europie stworzyły struktury ponadnarodowe (np. Unia Europejska), ograniczając tym samym suwerenność wchodzących w jej skład państw;
- wzrost liczby i roli nowych uczestników stosunków międzynarodowych niebędących państwami i to zarówno przedsiębiorstw (korporacji) międzynarodowych, jak i organizacji działających poza prawem, czyli organizacji przestępczych i ugrupowań terrorystycznych¹⁶.

Jedną z pozytywnych tendencji świata postzimnowojennego jest wzrost liczby państw o demokratycznych systemach sprawowania władzy, zbliżającej się do dwóch trzecich ich ogółu, przy czym podział państw na demokratyczne i niedemokratyczne jest daleko idącym uproszczeniem. Zdaniem A.D. Rotfelda współczesny świat można podzielić na pięć kategorii:

¹⁵ J. Czaja, *Kształtowanie się nowego porządku międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo zewnętrzne...*, s. 60.

¹⁶ Tamże, s. 61.

1. Pierwszą kategorię tworzą państwa demokratyczne, których demokratycznego charakteru nikt nie kwestionuje.
2. Do drugiej kategorii należą te demokratyczne państwa, których system polityczny nie jest do końca przejrzysty i jasny, lecz ich rządy deklarują, że chcą, aby ich kraje zaliczały się do demokratycznych.
3. Trzecia grupa to państwa, które głoszą otwarcie, że nie uważają demokracji za wartość pożądaną i godną do naśladowania jako sposób sprawowania władzy.
4. Czwarta grupa to państwa, o których można powiedzieć, że są słabe i upadłe.
5. Piątą grupę podmiotów międzynarodowych stanowią wielkie korporacje, które nie muszą się liczyć z rządami państw i które realizują własną politykę¹⁷.

Analizując nowy ład polityczny, należy zauważyć, że jego głównym czynnikiem sprawczym, oprócz aspektów politycznych i militarnych, jest proces globalizacji. Globalizację należy rozumieć jako „proces zagęszczania się różnorodnych związków i oddziaływań w skali światowej, który polega na tym, że:

- globalne przepływy w obrocie kapitałowym, towarowym, ludzkim i informacyjnym ulegają wzmożonej intensyfikacji;
- w ich efekcie radykalnie wzrasta podatność poszczególnych państw i narodów na różnorakie uwarunkowania globalne oraz wpływy pochodzące ze środowiska międzynarodowego”¹⁸.

Zdaniem T. Jemioła, globalizacja to grupa współczesnych zagadnień, których zidentyfikowanie oraz naukowa analiza i wyprowadzone z niej sposoby rozwiązywania problemów mają zasadnicze znaczenie dla przyszłości świata¹⁹, ale to również zjawisko szybko rosnącej współzależności pomiędzy tym, co dzieje się w różnych, nawet najbardziej odległych częściach świata²⁰. Globalizacja jest również rozumiana jako instytucjonalna irrealna integracja krajowych i regionalnych rynków w jeden światowy organizm²¹.

Współcześnie proces globalizacji charakteryzuje:

- 1) płynność i szybkość przepływów finansowych;
- 2) powstanie, rozwój, rosnący potencjał i ekspansja korporacji transnarodowych;

¹⁷ A.D. Rotfeld, *Dyplomaci przed generałami*, <http://www.msz.gov.pl>, s. 3-5, podaje za: J. Kaczmarek, *Współczesne bezpieczeństwo*, Warszawa 2008, s. 26.

¹⁸ *Spółeczeństwo i polityka...*, s. 801.

¹⁹ T. Jemioło, *Globalizacja – szanse i zagrożenia*, Warszawa 2000, s. 5.

²⁰ Tamże, s. 13.

²¹ Powyższą definicję sformułował G.W. Kołodko. Zob.: R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Warszawa 2008, s. 59.

- 3) objęcie procesami globalizacyjnymi całego świata, a nie tylko jego fragmentów;
- 4) niezwykle szybki postęp technologiczny, szczególnie w sferze telekomunikacji;
- 5) uzyskanie przez szereg zagrożeń charakteru transnarodowego (przestępczość, terroryzm, cyberterroryzm itd.).

Globalizacja jest zjawiskiem wieloaspektowym, przejawia się w bardzo różnorodny sposób, ogarniając zjawiska polityczne, militarne, społeczne i ekonomiczne. Następstwa globalizacji są rozległe i różnorodne zarówno dla kształtu (elementów, cech) porządku międzynarodowego, jak i podstawowych uczestników stosunków międzynarodowych – państw i tworzących je społeczeństw oraz narodów, lecz także dla podmiotów niepaństwowych, takich jak: międzynarodowe ugrupowania gospodarczo-polityczne, organizacje międzynarodowe, korporacje transnarodowe oraz organizacje pozarządowe. Rola współczesnego państwa ulega transformacji w wyniku globalizacji, co przejawia się w następujących tendencjach:

1. Realizowana polityka gospodarcza i bezpieczeństwa państwa nie tylko staje się w coraz większym stopniu zależna od decyzji rządu, lecz podlega także silnym wpływom międzynarodowych organizacji gospodarczych i ugrupowań integracyjnych.
2. Nie zmniejsza się znaczenie państwa jako podstawowego uczestnika stosunków międzynarodowych, lecz ulega modyfikacji jego rola, ponieważ na scenie politycznej świata pojawiły się nowe i potężne gospodarczo podmioty.
3. Proces globalizacji zmusza państwo do kreatywnego poszukiwania i wprowadzania nowych instrumentów, które zapewnią mu wpływ na coraz bardziej niezależne gospodarczo i silniejsze przedsiębiorstwa międzynarodowe.
4. Gwałtownie rozszerza się zakres spraw wewnętrznych i zagranicznych państwa, podlegających regulacjom wielostronnym, tzn. takim, które są uzgadniane, przyjmowane, a następnie egzekwowane przez instytucje, reżimy, mechanizmy, procedury wielostronne.
5. Konieczne jest świadome włączanie organizacji pozarządowych w obszar polityki gospodarczej. Organizacje i działania pozarządowe mogą sprzyjać i ułatwiać bądź komplikować i utrudniać prowadzenie i osiąganie celów przez zagraniczną politykę ekonomiczną. Należy mieć przy tym świadomość, że interesy organizacji pozarządowych mogą być zbieżne lub sprzeczne z interesami i polityką gospodarczą rządu²².

²² Szerzej: *Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku. Wybrane zagadnienia*, red. B. Skulska, P. Skulski, Wrocław 2010.

Konsekwencje globalizacji dla współczesnego ładu politycznego wynikają ponadto z tendencji towarzyszących procesom globalizacyjnym. Jedną z najbardziej charakterystycznych jest tendencja do współwystępowania integracji i dezintegracji, czego znamienitym przykładem jest tendencja do tworzenia się nowych państw narodowych. Towarzyszy jej również asymetria rozwoju społeczno-ekonomicznego, która powoduje z jednej strony przyspieszenie postępu technologicznego oraz zwiększenie dynamiki rozwoju gospodarczego, a z drugiej pogłębianie dysproporcji rozwojowych i nierówności społecznych zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Kolejną cechą globalizacji mającą wpływ na ład międzynarodowy jest asymetria między globalizacją gospodarczą a globalizacją polityczną, co przejawia się w tym, że dużej intensywności i rozwoju gospodarczemu państwa nie towarzyszą zmiany w sferze polityki²³.

Globalizacja niesie ze sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia. Szanse wynikają z otwarcia rynków kapitałowych, rynku towarów i usług, szybkiego postępu technologicznego i cywilizacyjnego, nieograniczonego dostępu do wiedzy i informacji. Zagrożenia to przede wszystkim rozszerzanie się negatywnych zjawisk: kryzysów, terroryzmu, przestępczości czy też chorób²⁴. Z niepokojem należy również odbierać fakt, iż procesy globalizacyjne mają w znacznej mierze żywiołowy charakter i w niewielkim stopniu poddają się jakiegś formie odgórnego konstruowania i sterowania przez jakichkolwiek uczestników stosunków międzynarodowych²⁵, co nie pozwala do końca przewidzieć tendencji rozwojowych różnych zjawisk i panować nad globalnymi kryzysami (np. trwającym obecnie kryzysem ekonomicznym).

2. Środowisko bezpieczeństwa i jego uwarunkowania

Współczesny ład międzynarodowy i kierunki polityki bezpieczeństwa są na ogół dobrze znane, niemniej jednak w rozważaniach nad bezpieczeństwem istotnego znaczenia nabiera kształt środowiska bezpieczeństwa ukształtowanego pod wpływem zmian wynikających między innymi z procesu globalizacji.

Środowisko bezpieczeństwa jest definiowane między innymi jako „wszelkie, zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne (polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, informacyjne itp.) warunki bezpieczeństwa, warunki realizacji interesów danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa

²³ *Spółeczeństwo i polityka...*, s. 809-811.

²⁴ Por.: J. Czaja, *Kształtowanie się nowego porządku...*, s. 63.

²⁵ M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007, s. 88.

i osiągania ustalonych przezeń celów w tym zakresie. Charakteryzowane mogą być najpełniej przy pomocy czterech podstawowych kategorii, jakimi są: szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia²⁶.

Szanse – to okoliczności sprzyjające realizacji interesów oraz osiągnięciu celów. Generowane są głównie przez neutralne podmioty środowiska bezpieczeństwa. Mają zazwyczaj charakter szybko przemijający. Wyzwania – to z kolei dylematy, przed jakimi stoi podmiot (społeczność międzynarodowa, państwo) w rozstrzyganiu spraw bezpieczeństwa. Często generowane są przez partnerów i sojuszników, którzy prezentują pewne oczekiwania, windują standardy obowiązujące w sojuszach lub koalicjach. Wyzwania mogą być podjęte lub zignorowane. Ryzyka – to niepewności związane z własnym działaniem, z jego skutkami, to niebezpieczeństwo niepożądanych skutków własnego działania. Im bardziej jesteśmy aktywni w sferze bezpieczeństwa, tym więcej ryzykujemy. Zagrożenia – to pośrednie lub bezpośrednie destrukcyjne oddziaływania na podmiot. To najbardziej klasyczny czynnik środowiska bezpieczeństwa. Rozróżnia się zagrożenia potencjalne i realne; subiektywne i obiektywne; zewnętrzne i wewnętrzne; militarne i niemilitarne (polityczne, ekonomiczne, społeczne, informacyjne, ekologiczne, przyrodnicze itp.); kryzysowe i wojenne; intencjonalne i przypadkowe (losowe)²⁷.

Kierunek zmian międzynarodowego środowiska, na podstawie aktualnego stanu badań nad bezpieczeństwem, podsumował J. Kaczmarek. Jego zdaniem dotychczasowe badania nad bezpieczeństwem pozwalają na sformułowanie następujących tez²⁸:

1. Bezpieczeństwo jest zjawiskiem wielowymiarowym, zależy od wielu czynników i ma charakter globalny.
2. Bezpieczeństwo ma obecnie również wymiar pozamilitarny.
3. Granice między pokojem i wojną są dzisiaj płynne i trudne do jednoznacznego określenia.
4. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest dzisiaj sprawą nie tylko jednego państwa, ale wszystkich uczestników środowiska międzynarodowego.
5. Zapewnienie bezpieczeństwa, poprzez różne źródła zagrożeń, w tym zagrożeń pozamilitarnych, wymaga wspólnego, ponadresortowego działania.
6. Rośnie wrażliwość współczesnych państw, powiązanych w wyniku procesów globalizacyjnych, na istniejące zagrożenia.

²⁶ S. Koziej, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie postzimnowojennym*, skrypt internetowy, Warszawa-Ursynów 2010, s. 4.

²⁷ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006, s. 11.

²⁸ Tezy te rozszerzone zostały o przemyślenia autora.

7. Okres neutralności państw znajduje się w fazie schyłkowej.
8. Kształtowanie polityki bezpieczeństwa zmusza do tworzenia coraz liczniejszych scenariuszy sposobu organizowania bezpieczeństwa z uwzględnieniem różnego rodzaju zagrożeń zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej, a nawet lokalnej²⁹.

Środowisko bezpieczeństwa jest złożonym konstruktem uzależnionym od wielu różnych czynników, kategoryzowanych według różnych kryteriów i określanych jako jego uwarunkowania. Termin ten należy z kolei rozumieć jako względnie stałe czynniki mające istotny wpływ na jego stan, kształt i charakter. Mogą one wynikać z natury świata i życia społecznego, historii i tradycji, charakteru współczesnych zagrożeń, aktualnego stanu ładu międzynarodowego, a także stanu bezpieczeństwa i organizacji systemu międzynarodowego. Wśród ogólnych uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa można wyróżnić za J. Marczakiem:

1. Zmienność, nieprzewidywalność i zaskoczenie, które stanowią podstawowe uwarunkowania bezpieczeństwa wynikające z natury świata, przyrody, istoty życia społecznego, w których ciągły ruch powoduje nieuchronne zmiany, niemożliwe do przewidzenia.
2. Nieuniknioność zagrożeń, „skazanie” społeczeństw na klęski, katastrofy, konflikty i wojny, ciągła walka z przeciwnościami, które stanowią o istocie życia człowieka³⁰.

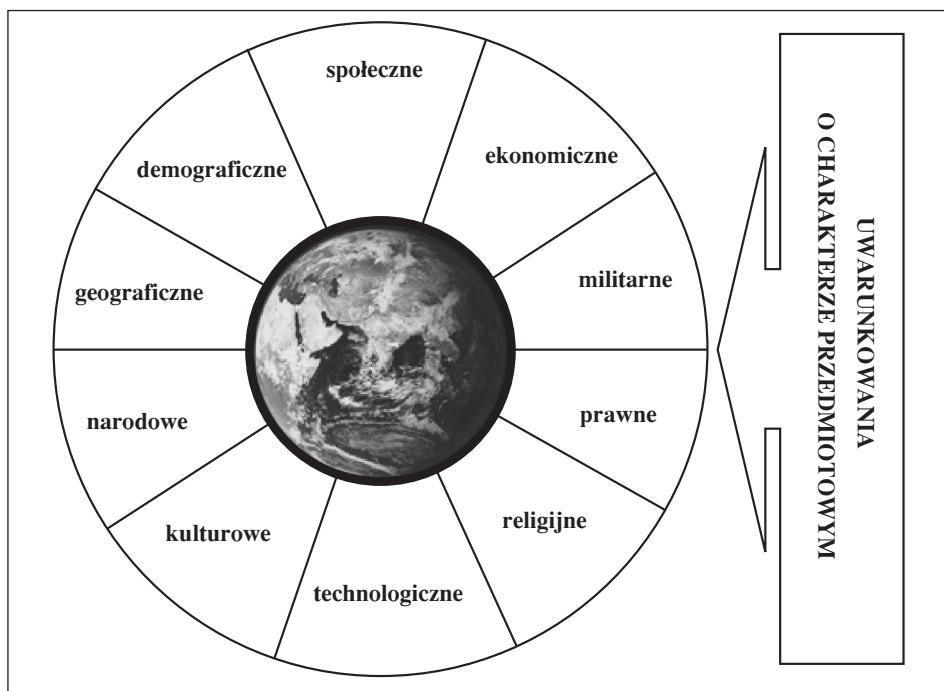
Z przedmiotowego punktu widzenia uwarunkowania współczesnego środowiska bezpieczeństwa można sklasyfikować, uwzględniając następujące kryteria: geograficzne, demograficzne, ekonomiczne, militarne, narodowe, religijne, technologiczne, społeczne i kulturowe, prawne, co ilustruje rysunek 2.

Uwarunkowania geograficzne to najogólniej mówiąc – fizyczne, przestrzenne i społeczno-gospodarcze właściwości podmiotów funkcjonujących w środowisku bezpieczeństwa. Położenie geograficzne, klimat, dostęp do morza lub jego brak, zasoby wody pitnej i dostęp do nich, zasoby surowcowe i możliwości ich wydobycia, otoczenie, sąsiedzi i inne państwa w regionie to czynniki mające istotny wpływ na funkcjonowanie podmiotu, jego pozycję na arenie międzynarodowej, a tym samym i kształt środowiska bezpieczeństwa, w którym funkcjonują. Położenie geopolityczne i inne przedstawione powyżej uwarunkowania geograficzne mogą sprzyjać procesowi rozwoju podmiotu lub go utrudniać, a aktywne oddziaływanie na środowisko podnosi jego znaczenie w globalnej i regionalnej polityce bezpieczeństwa³¹.

²⁹ Por.: J. Kaczmarek, *Współczesne bezpieczeństwo*, s. 96.

³⁰ Zob.: J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe – pojęcie, charakter, uwarunkowania*, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski...*, s. 34-37.

³¹ *Spółeczeństwo i polityka...*, s. 584.



Rysunek 2. Uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym
Źródło: opracowanie własne

Równie istotne we współczesnym świecie są uwarunkowania demograficzne. Z perspektywy historii widać, że duży przyrost naturalny wykorzystywano jako powód do ekspansji terytorialnej czy podbojów kolonialnych. Współcześnie obserwujemy w środowisku globalnym kilka tendencji o charakterze demograficznym, mających wpływ na międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa:

- 1) eksplozję demograficzną w krajach Azji i Afryki;
- 2) starzenie się społeczeństw krajów wysokorozwiniętych;
- 3) duże ruchy migracyjne, głównie o podłożu ekonomicznym³².

Kolejną grupę uwarunkowań tworzą czynniki o charakterze ekonomicznym, zdominowane dzisiaj przez procesy globalizacyjne. Należy zauważyć, że współczesne stosunki gospodarcze i handlowe wyznaczają intensywność stosunków zarówno między państwami, jak i pozapaństwowymi podmiotami środowiska międzynarodowego. Czynniki ekonomiczne w coraz większym stopniu kształtują stosunki międzynarodowe i wpływają na kształt międzyna-

³² Por.: T. Jemioło, *Problemy globalne współczesnego świata*, [w:] *Bezpieczeństwo zewnętrzne...*, s. 154-155.

rodowego środowiska bezpieczeństwa, bowiem leżą u podstaw wielu zagrożeń, między innymi rosnącej dysproporcji ekonomicznej pomiędzy krajami Północy i Południa czy kryzysów ekonomicznych nawet w skali globalnej³³.

Uwarunkowania militarne, pomimo rozpadu dwubiegunowego świata i zmniejszenia groźby konfliktu zbrojnego na globalną skalę, pozostają nadal jednym z głównych czynników kształtujących współczesne środowisko bezpieczeństwa. Oprócz bowiem nasilającego się terroryzmu międzynarodowego, rośnie liczba państw dysponujących bronią masowego rażenia, a od chwili zakończenia drugiej wojny światowej mieliśmy do czynienia z blisko 160 różnego rodzaju konfliktami międzynarodowymi i wojnami. Zdaniem S. Kozieja to właśnie terroryzm międzynarodowy i proliferacja broni masowego jako uwarunkowania natury militarnej są czynnikami, które w głównej mierze zagrażają współczesnemu systemowi bezpieczeństwa i wszystkim podmiotom z nim związanym³⁴.

Dążenie do suwerenności, próby secesji czy też separatyzm narodowy to przejawy uwarunkowań narodowych środowiska bezpieczeństwa. Ogromne zróżnicowanie społeczności międzynarodowej i ludności zamieszkującej terytoria wielu państw pod względem etnicznym, kulturowym i cywilizacyjnym ma ogromne znaczenie dla spójności i stabilizacji politycznej wielu państw i regionów. Znane są liczne przypadki sporów o mniejszości narodowe czy sięganie po metody terrorystyczne w walce o suwerenność czy większą autonomię. Stąd też czynniki o charakterze narodowym odgrywają dzisiaj ważną rolę w kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa i to niejednokrotnie w skali globalnej.

Nie mniej ważne są uwarunkowania religijne. Zróżnicowanie religijne i postępujący proces laicyzacji w krajach europejskich nie sprzyjają budowaniu trwałych i spójnych społeczeństw, a także stają się często przyczyną różnych antagonizmów i napięć nie tylko o charakterze wewnętrznym, ale i na arenie międzynarodowej. Duży wpływ na międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa wywiera dzisiaj zrodzony w obrębie religii muzułmańskiej fundamentalizm islamski, który charakteryzuje:

- uznanie Koranu za podstawę wszystkich dziedzin życia;
- duma z własnej przeszłości;
- upolitycznienie religii oraz sprzeciw wobec całej cywilizacji Zachodu.

Fundamentalizm islamski stanowi ideologiczną nadbudowę terroryzmu międzynarodowego, stąd jego duży wpływ na kształt i stan współczesnego środowiska bezpieczeństwa³⁵.

³³ Szerzej: *Spółeczeństwo i polityka...*, s. 588-589.

³⁴ Szerzej: S. Koziej, *Między piekłem a rajem...*, s. 30-44.

³⁵ Por.: *Spółeczeństwo i polityka...*, s. 593.

Kolejnym czynnikiem jest postęp technologiczny. Przyczynił się on między innymi do wzrostu intensywności obrotu międzynarodowego i jego zróżnicowania. Stał się motorem napędowym postępu dla wielu państw na świecie, przy czym dokonania w dziedzinie technologii dotyczą również rozwoju coraz doskonalszej broni, w tym broni masowej zagłady. Stał się również podstawą rozwoju nowych technik wojennych. W prowadzeniu współczesnej wojny głównymi czynnikami staje się wiedza, coraz lepszy wywiad i łączność, a podstawą doktryny wojennej – mobilność, czyli zdolność armii do przemieszczania się z jednego miejsca konfliktu do drugiego, co jest możliwe dzięki właśnie postępowi technologicznemu³⁶.

Nie mniej ważne dla międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa są czynniki społeczne i kulturowe. Stosunki społeczno-kulturowe mają wpływ na zachowania jednostek i całych grup, wpływają na rozwój demokracji oraz decydują, jaki jest wkład danego podmiotu do globalnej kultury, kształtującej przecież scenę polityczną i międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa. Duże ruchy migracyjne powodują między innymi tworzenie się społeczeństw wielokulturowych. Wielokulturowość w społeczeństwie może budzić wiele antagonizmów oraz przyczyniać się do odżywiania ruchów nacjonalistycznych, co należy traktować w kategorii poważnych zagrożeń bezpieczeństwa.

Wreszcie ostatnią grupę uwarunkowań tworzą czynniki o charakterze prawnym. Prawo reguluje stosunki międzynarodowe. Dla środowiska bezpieczeństwa ważne jest międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa, które wprowadziło do praktyki stosunków międzynarodowych zakaz agresji w stosunkach między państwami i usankcjonowało prawo podmiotu do samoobrony. Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa stoi również na straży przestrzegania praw i wolności człowieka.

Podobnie jak w przypadku ładu międzynarodowego, głównym czynnikiem zmian we współczesnym środowisku bezpieczeństwa jest proces globalizacji. Jak twierdzi T. Jemioło, zmiany, jakie zachodzą w globalnym środowisku bezpieczeństwa, nigdy nie mają charakteru ostatecznego, bowiem stare „systemy, struktury, praktyki i wartości zdają się nie ustępować w obliczu nowych”³⁷, stąd też często obserwujemy zjawisko ścierania się różnych wizji współczesnego świata, różnych koncepcji i praktyk, które przekładają się na politykę bezpieczeństwa prowadzoną przez głównych aktorów na arenie międzynarodowej.

³⁶ Zob.: A.I.H. Toffler, *Wojna i antywojna. Jak przetrwać u progu XXI wieku*, Warszawa 1997, s. 80-81.

³⁷ T. Jemioło, *Bezpieczeństwo globalne w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo zewnętrzne...*, s. 156.

Procesowi globalizacji podlega również bezpieczeństwo. W wyniku procesów globalizacyjnych obserwujemy trzy zasadnicze kierunki zmian w dziedzinie bezpieczeństwa:

- 1) zmianę struktur systemu międzynarodowego,
- 2) zmianę koncepcji bezpieczeństwa,
- 3) zmianę charakteru sił zbrojnych³⁸.

Globalizacja zmniejsza niewątpliwie groźbę klasycznych konfliktów międzypaństwowych zarówno w ich wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym. Jak twierdzi S. Koziej, zmniejsza się przede wszystkim „prawdopodobieństwo wojny globalnej, światowej. Wzajemne powiązania i relacje między państwami, a zwłaszcza relacje i powiązania ponadpaństwowe, pozarządowe, transnarodowe czynią taki proces rozwiązywania ewentualnych sprzeczności nieracjonalnym i nieefektywnym”³⁹. Globalizacja nie eliminuje jednak groźby konfliktów zbrojnych, ale wyraźnie redukuje prawdopodobieństwo ich wystąpienia na szerszą skalę głównie w relacjach między państwami. Świadczy o tym fakt, że w końcowej dekadzie minionego wieku mieliśmy do czynienia na świecie z ponad 60 konfliktami zbrojnymi, z których tylko trzy były prowadzone między państwami, a na początku XXI w., dokładnie w 2002 r., trwało 21 wojen, przy czym tylko jedna miała charakter konfliktu międzypaństwowego (wojna indyjsko-pakistańska)⁴⁰.

Po spadku rangi ideologii jako czynnika wywierającego istotny wpływ na kształt globalnego środowiska bezpieczeństwa wzrosło znaczenie procesów i przemian na innych płaszczyznach, które prowadzą do wykształcenia się nowych rozwarstwień, a tym samym nowych osi konfliktów. Szczególnie istotne w tym kontekście są dwa zjawiska:

- wertykalizacja porządku międzynarodowego na płaszczyźnie socjoekonomicznej;
- zróżnicowanie kulturowo-cywilizacyjne społeczności międzynarodowej⁴¹.

Szczególnie w pierwszym okresie po zimnej wojnie obserwowaliśmy podział społeczności międzynarodowej na bogatą Północ i ubogie Południe⁴². Dla licznych specjalistów problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego istnienie tych dwóch grup państw stanowiło najważniejszy czynnik decydujący

³⁸ Tamże, s. 157.

³⁹ S. Koziej, *Między piekłem a rajem...*, s. 27.

⁴⁰ Por.: J. Kaczmarek, *Współczesne bezpieczeństwo*, s. 7.

⁴¹ Szerzej na ten temat: M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne państw...*

⁴² W literaturze przedmiotu pojęcia Północy i Południa definiowane są na podstawie różnych kryteriów, przede wszystkim ekonomicznych, geograficznych czy też społeczno-kulturowych. W tym wypadku podstawą rozróżnienia krajów Północy i Południa jest poziom rozwoju gospodarczego oraz standardu życia ludności. Szerzej na ten temat pisze: E. Haliżak, *Północ w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Genez...*

o ogólnym kształcie pozimnowojennej rzeczywistości międzynarodowej, a tym samym stało się główną osią rodzących się konfliktów. Niezależnie od stopnia umowności podziału państw na Północ i Południe, dysproporcje w ich rozwoju ekonomicznym oraz sytuacji społeczno-politycznej są znaczne i łatwo identyfikowalne. W końcu lat 90. na najbardziej zamożne 20% ludzkości (zamieszkującej przede wszystkim kraje Północy) przypadało 86% produktu światowego, podczas gdy na pozostałe 80% żyjących na Południu tylko 14%, w tym na najbiedniejsze 20% jedynie 1%. Najlepszą egemplifikacją powyższego stanu rzeczy jest metaforyczny przykład „globalnej wioski” podany przez Koffiego Annana w „Raporcie Milenijnym”: „wyobraźmy sobie przez chwilę, że świat jest naprawdę »globalną wioską«. Niech nasza wioska liczy 1000 mieszkańców, a jej populacja posiada cechy, które rozkładają się dokładnie w tych samych proporcjach, co w całym współczesnym świecie. Jak wyglądałaby taka wioska? (...) Około 150 mieszkańców wioski to ludzie zamożni. Uboższe rejony wioski zamieszkuje 780 osób. Pozostałe 70 osób mieszka na terenach, które wychodzą z biedy. Przeciętny dochód na jednego mieszkańca wioski wynosi 6000 dolarów. Rośnie liczba rodzin o średnich dochodach. Jednak 86% procent całego majątku wioski pozostaje w rękach zaledwie 200 osób, podczas gdy prawie połowa jej mieszkańców z trudem wiąże koniec z końcem za 2 dolary dziennie”⁴³.

W kontekście kształtowania się środowiska bezpieczeństwa istotny jest nie tylko fakt występowania w świecie ogromnych dysproporcji, ale także to, że różnice te się pogłębiają. Wertykalizacja społeczności międzynarodowej w wymiarze społeczno-ekonomicznym osiągnęła u progu XXI w. niespotykane dotąd rozmiary⁴⁴, ale wertykalizację można zauważyć nie tylko między państwami i ich grupami (w relacji Północ-Południe), ale również wewnątrz nich. Stopień hierarchizacji wewnętrznej i nierówności społecznych w ostatnim czasie wzrasta w większości państw, nie omijając krajów wysokorozwiniętych⁴⁵. Proces ten ulega przyspieszeniu w wyniku światowego kryzysu gospodarczego. Dysproporcje rozwoju społeczno-gospodarczego w oczywisty sposób wpływają na współczesne środowisko bezpieczeństwa, gdyż stanowią podatne podłoże konfliktów między państwami należącymi do grup zróżnicowanych poziomem rozwoju. Stopień niedorozwoju i zasięg ubóstwa przyczyniają się niestety do ukształtowania środowiska sprzyjającemu rozwojowi takich negatywnych zjawisk, jak przestępczość i korupcja⁴⁶.

⁴³ *Millennium Report of the Secretary General: „We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century”*, New York 2000.

⁴⁴ Por. m.in.: R. Kuźniar, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe...*, s. 163-164.

⁴⁵ Por.: M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne...*, s. 78-79.

⁴⁶ Por.: „Human Development Report” 1999, s. 41-42.

Po zakończeniu zimnej wojny duże znaczenie dla ukształtowania ładu międzynarodowego i bezpieczeństwa zyskało różnicowanie cywilizacyjno-kulturowe. Odnosi się ono przede wszystkim do odmienności między państwami i społeczeństwami należącymi do różnych kręgów kulturowych i cywilizacyjnych, a przejawiających się różnicowaniem w obszarze światopoglądu, systemu wartości i sposobu organizacji życia społecznego. Zdaniem Samuela Huntingtona, czynnikiem dominującym w tworzeniu współczesnego środowiska międzynarodowego są cywilizacje⁴⁷, a właściwie różnice międzycywilizacyjne i będące ich konsekwencją sprzeczności. Oznacza to, że główne linie podziałów i osie konfliktów powstają na styku różnych cywilizacji, a obszary graniczne charakteryzują silne napięcia i konflikty (niekoniecznie zbrojne)⁴⁸. Gdy analizuje się stosunki międzynarodowe pomiędzy państwami reprezentującymi różne kręgi cywilizacyjno-kulturowe, słuszną wydaje się teza, iż różnicowanie kulturowe i cywilizacyjne wpływa na kształt środowiska międzynarodowego, w tym środowiska bezpieczeństwa, gdyż wskazuje na potencjalne kierunki i źródła zagrożeń. Odmienności kulturowe i cywilizacyjne stanowią swoistą barierę do wzajemnego zrozumienia celów i zamierzeń, co jednak nie zawsze musi prowadzić do wybuchu otwartych konfliktów.

3. Instytucjonalny wymiar współczesnego środowiska bezpieczeństwa

Proces instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych jest charakterystyczny dla środowiska kształtującego się po drugiej wojnie światowej, a w szczególności po upadku „żelaznej kurtyny”, czyli dla ostatniej dekady XX i pierwszej XXI wieku. Rozpad bipolarnego świata, a przede wszystkim postępujący proces globalizacji przyczyniły się w znacznym stopniu do zacieśnienia stosunków i umiędzynarodowienia bezpieczeństwa.

Istotny wpływ na kształt współczesnego środowiska bezpieczeństwa mają modele bezpieczeństwa międzynarodowego, do których zaliczamy:

- system równowagi sił,
- system bezpieczeństwa zbiorowego,
- system bezpieczeństwa kooperatywnego,
- sojusze polityczno-wojskowe⁴⁹,
- system bezpieczeństwa wspólnego.

⁴⁷ S. Huntington wyróżnia osiem głównych, współcześnie występujących cywilizacji: zachodnią, islamską, chińską, japońską, indyjską, prawosławną, latynoamerykańską i ewentualnie afrykańską.

⁴⁸ Szerzej na ten temat: S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 1997.

⁴⁹ Por.: J. Zając, *System bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009.

System równowagi sił polega na takim układzie sił między państwami lub grupami państw, w którym żadne z nich nie uzyskuje przewagi nad innymi i wyraża się w zasadzie polityki zagranicznej zmierzającej do utworzenia lub utrzymania przedstawionego powyżej układu sił⁵⁰. System równowagi sił był pokłosiem układu westfalskiego i przetrwał jako dominująca forma stosunków międzynarodowych w dziedzinie bezpieczeństwa praktycznie do chwili wybuchu pierwszej wojny światowej.

System bezpieczeństwa zbiorowego polega na prawnomiędzynarodowym zobowiązaniu się grupy państw do współdziałania na rzecz utrzymania pokoju, niestosowania siły lub groźby jej użycia, rozstrzygania sporów środkami pokojowymi. Pierwszy system bezpieczeństwa zbiorowego stworzono w okresie międzywojennym na bazie Ligi Narodów. Organizacja ta nie spełniła jednak pokładanych w niej nadziei z powodu agresywnej polityki Niemiec i Związku Radzieckiego oraz z uwagi na fakt, iż do końca swojego istnienia nie stała się instytucją powszechną (nie przystąpiły do niej m.in. Francja i Wielka Brytania). System taki udało się reaktywować po drugiej wojnie światowej w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Mechanizm zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa ONZ opiera się przede wszystkim na kompetencjach Rady Bezpieczeństwa, która posiada uprawnienia w dziedzinach:

- pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych;
- podejmowania akcji w razie zagrożenia pokoju, jego naruszenia i wszelkich aktów agresji;
- popierania układów regionalnych, których głównym celem działalności jest utrzymanie pokoju⁵¹.

System bezpieczeństwa kooperatywnego oparty jest z kolei na rozwijaniu współpracy między państwami i strukturami międzynarodowymi, która przyczynia się do eliminowania zagrożeń i budowania zaufania, a przez to umożliwia wspólne rozwiązywanie problemów związanych z bezpieczeństwem. Przykładem instytucji realizującej swoje cele w oparciu o powyższy model jest KBWE/OBWE. Istotą bezpieczeństwa w ramach tej organizacji jest proces prowadzący do jak największej liczby powiązań między jej uczestnikami z takim skutkiem, aby użycie siły przez jednego z nich było niemożliwe i bezcelowe. Proces ten oparty jest na koncepcji zakładającej umacnianie bezpieczeństwa poprzez współpracę międzynarodową i stopniowe dochodzenie do systemu bezpieczeństwa zbiorowego opartego na rozwiniętym systemie polityczno-prawnym⁵². Współcześnie funkcjonujące rozumienie pojęcia „bezpieczeństwo

⁵⁰ Tamże, s. 34.

⁵¹ Szerzej: A. Ciupiński, *Doktrynalne i instytucjonalne przesłanki bezpieczeństwa kooperacyjnego*, [w:] *Bezpieczeństwo zewnętrzne...*, s. 96.

⁵² Tamże, s. 97.

kooperacyjne” zostało wypracowane w NATO. Zgodnie z nim Sojusz Północnoatlantycki został uznany za integralną część struktury kooperacyjnego bezpieczeństwa europejskiego⁵³.

Sojusze polityczno-wojskowe są z kolei najstarszą formą współpracy militarnej państw. Pod pojęciem sojuszu można rozumieć:

- dwu- lub wielostronną umowę międzynarodową, w której państwa zobowiązują się do udzielania sobie wzajemnej pomocy w sytuacji wystąpienia takiej potrzeby;
- traktat wiążący państwa przyrzeczeniem przyjscia sobie z pomocą militarną w sytuacjach określonych w traktacie;
- długoterminową polityczną relację zawiązaną między państwami w celu poprawy ich bezpieczeństwa poprzez agregację sił⁵⁴.

W chwili obecnej sojusze stają się szeroką platformą współpracy politycznej i wojskowej, czego przykładem może być NATO.

Na uwagę zasługuje jeszcze koncepcja bezpieczeństwa wspólnego. Została ona sformułowana przez Niezależną Komisję do spraw Rozbrojenia i Bezpieczeństwa ONZ pracującą pod przewodnictwem Olafa Palmego w 1982 r.⁵⁵ W specjalnym uzasadnieniu do raportu Egon Bahr zawarł dodatkowe propozycje, uzasadniając przy tym, że „wspólne bezpieczeństwo może być osiągnięte jedynie wraz z sojuszami i ich głównymi mocarstwami, a nie zaś wbrew nim, lub bez nich”⁵⁶. Koncepcja ta dawała wyraźny priorytet międzynarodowym środkom zapewnienia bezpieczeństwa przed narodowymi, a środkom politycznym przed militarnymi czy wreszcie środkom pokojowym przed użyciem lub groźbą użycia siły.

Przedstawione powyżej modele wyraźnie wskazują na rosnącą tendencję instytucjonalizacji bezpieczeństwa w oparciu o różnego rodzaju instytucje i organizacje międzynarodowe.

Za organizację międzynarodową uznaje się celowy, wielostronny związek państw, który nie tylko jest odpowiednio zorganizowany, ale i właściwie zinstytucjonalizowany⁵⁷. Organizacji międzynarodowej przypisuje się następujące cechy:

⁵³ J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 1997, s. 86.

⁵⁴ A. Ciupiński, *Doktrynalne i instytucjonalne przesłanki...*, s. 95.

⁵⁵ *The Palme-Report. Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues*, „Common Security”, New York 1982, *The Brundtland Report, A World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, Oxford 1987.

⁵⁶ K. Łastawski, *Sojaldemokracja wobec bezpieczeństwa Europy po II wojnie światowej*, Warszawa 1986, s. 161-162.

⁵⁷ *Spółeczeństwo i polityka...*, s. 599.

- każda organizacja jest związkiem celowym (państwa łączą się, by współpracować przy realizacji określonych i wspólnych celów);
- każda organizacja funkcjonuje na podstawie wielostronnej umowy międzynarodowej;
- każda organizacja funkcjonuje w formie systemu stałych organów, które wspólnie realizują postanowienia swoich członków⁵⁸.

W okresie pozimnowojennym widać wyraźne tendencje do globalizacji i regionalizacji bezpieczeństwa i pomimo że głównymi aktorami na arenie międzynarodowej zdolnymi do wywierania istotnego wpływu na kształt i stan bezpieczeństwa pozostają państwa dysponujące odpowiednimi siłami i środkami niezbędnymi do rozwiązywania problemów, to rola organizacji międzynarodowych jest coraz większa, jakkolwiek niedoceniana, a ich efektywność mierzona przez pryzmat kryzysów, których nie udało się rozstrzygnąć⁵⁹.

Istnieje wiele przesłanek przemawiających dzisiaj za zwiększeniem roli organizacji międzynarodowych jako podstawowych narzędzi w kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Najważniejsze to:

- specyficzna struktura i zasady funkcjonowania powodujące, że mogą one stać się niezależnym forum konsultacji i współpracy;
- bezstronność gwarantowana interesem wielu państw – członków organizacji;
- posiadanie specyficznych instrumentów i metod stabilizowania konfliktów, dostępnych tylko zbiorowym podmiotom bezpieczeństwa;
- możliwość podejmowania szybkich reakcji na zagrożenia;
- działanie w oparciu o międzynarodowy system prawny⁶⁰.

Zestawienie najważniejszych instytucji bezpieczeństwa globalnego i regionalnego przedstawia tabela 1.

Organizacje międzynarodowe pełnią obecnie wiele ważnych ról w środowisku międzynarodowym. Zgodnie z koncepcją C. Archera⁶¹ role te można sklasyfikować w trzech kategoriach: instrumentu, areny, aktora.

Zdaniem Archera, instrument realizacji partykularnych interesów narodowych najbardziej wpływowych państw członkowskich to najbardziej powszechny stereotyp organizacji bezpieczeństwa i ich roli w międzynarodowym systemie⁶².

⁵⁸ Szerzej: T. Łoś-Nowak, *Geneza i istota powstania organizacji międzynarodowych*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1997.

⁵⁹ Por.: J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004, s. 203.

⁶⁰ Zob.: M. Bielecka, *Nowe role organizacji do spraw bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 549.

⁶¹ C. Archer, *International Organizations*, London 2001, s. 68-92.

⁶² Tamże, s. 68-69.

Tabela 1. Ważniejsze instytucje międzynarodowe bezpieczeństwa globalnego i regionalnego

Obszar działania	Nazwa instytucji	Data powstania	Zasadnicze cele w dziedzinie współpracy międzynarodowej i bezpieczeństwa
Zasięg globalny	Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ)	1945	– utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; – rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami; – rozwijanie współpracy międzynarodowej w celu rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych, humanitarnych i kulturalnych; – popieranie praw człowieka i zachęcanie do ich poszanowania.
Europa	Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)	1949	– zapewnienie fundamentu trwałego bezpieczeństwa w Europie, opartego na rozwoju instytucji demokratycznych i pokojowym rozwiązywaniu konfliktów; – zapewnienie środków odstraszania i obrony przed jakąkolwiek formą ataku na terytorium każdego państwa członkowskiego; – rozwijanie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez stałą i aktywną współpracę ze wszystkimi krajami partnerskimi; – prowadzenie misji pokojowych.
	Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE)	1975-1995	– rozwijanie współpracy między państwami w celu zapewnienia bezpieczeństwa i pokojowego współistnienia państw; – ugruntowanie demokracji, praworządności i przestrzegania praw i wolności człowieka.
	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)	od 1995	
	Unia Europejska (UE)	1992	– zapobieganie długofalowym zagrożeniom; – dbanie o bezpieczeństwo w sąsiedztwie UE poprzez rozwój Wspólnoty i integrację kolejnych państw oraz współpracę z USA, Rosją, NATO, państwami śródziemnomorskimi, bałkańskimi i kaukaskimi; – umacnianie już istniejących systemów bezpieczeństwa międzynarodowego.
	Rada Europy	1949	– rozwijanie współpracy między państwami m.in. w sferach społecznych, gospodarczych, ochrony zdrowia, edukacji, kultury, ochrony środowiska; – ugruntowanie demokracji, samorządności i przestrzegania praw i wolności człowieka.

Obszar działania	Nazwa instytucji	Data powstania	Zasadnicze cele w dziedzinie współpracy międzynarodowej i bezpieczeństwa
Azja i Pacyfik	Liga Państw Arabskich	1945	– zacieśnianie stosunków między państwami członkowskimi; – koordynacja akcji politycznych prowadzących do ściślejszej współpracy; – koordynacja działalności gospodarczej i kulturalnej na rzecz wszystkich krajów arabskich.
	Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku (ANZUS)	1951	– stworzenie wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa dla krajów członkowskich i zapewnienie bezpieczeństwa w rejonie Oceanu Spokojnego.
	Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN)	1967	– przyspieszanie wzrostu ekonomicznego, rozwoju socjalnego i kulturalnego w regionie; – promowanie regionalnego pokoju i stabilizacji poprzez trwałe respektowanie sprawiedliwości i reguł prawa w stosunkach między krajami w regionie i dochowywanie zasad Karty Narodów Zjednoczonych.
Ameryka	Organizacja Państw Amerykańskich	1948	– umacnianie pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie amerykańskim; – wspieranie współpracy gospodarczej, kulturalnej i społecznej; – wspólne rozwiązywanie problemów ekonomicznych, społecznych i politycznych regionu; – pokojowe regulowanie sporów między państwami członkowskimi.
Afryka	Organizacja Jedności Afryki	1963-2002	– przeciwdziałanie sporom i konfliktom, oraz polityce która może dążyć do popełniania zbrodni przeciwko ludzkości;
	Unia Afrykańska	od 2002	– budowanie i utrwalanie pokoju w Afryce.

Źródło: opracowanie własne.

Mechanizm ten wykorzystują często Stany Zjednoczone na forum ONZ⁶³. Niemniej jednak poprzez udział w pracach poszczególnych organów i wyspecjalizowanych organizacji małe państwa mogą oddziaływać również na kształt międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa, rozwój ekonomiczny, tworzyć grupy nacisku i wpływać na tworzenie regulacji prawa międzynarodowego⁶⁴.

⁶³ Najbardziej spektakularnym przykładem tej praktyki było tworzenie przez USA na bazie ONZ koalicji antyterrorystycznej w Iraku.

⁶⁴ Szerzej: M. Bielecka, *Nowe role organizacji...*, s. 550-553.

Drugą, najczęściej spotykaną z ról organizacji do spraw bezpieczeństwa jest rola forum (areny) konsultacji. Organizacje międzynarodowe często postrzegane są jako arbiter w sporach międzynarodowych, ale ich głównym zadaniem jako forów dyskusji jest porządkowanie prawnego stanu współpracy międzynarodowej, w tym współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Niekwestionowanym liderem i głównym filarem tego systemu jest Organizacja Narodów Zjednoczonych⁶⁵. W Europie nie do przecenienia w tej dziedzinie jest rola dwóch organizacji: Rady Europy i KBWE/OBWE. Szczególnym przykładem instytucji działającej na rzecz promocji prawa międzynarodowego, zwłaszcza w dziedzinie współpracy ekonomicznej i bezpieczeństwa, jest Unia Europejska⁶⁶.

Trzecią rolę odgrywaną przez instytucje międzynarodowe do spraw bezpieczeństwa w systemie międzynarodowym jest rola niezależnego aktora. Są one przede wszystkim instrumentem wczesnej reakcji w sytuacjach kryzysowych. Zadaniem tych organizacji jest wczesne wykrywanie ognisk zapalnych, rozpoznawanie szkodliwych dla bezpieczeństwa międzynarodowego inicjatyw oraz dostarczenie instrumentów umożliwiających porozumienie zwaśnionym stronom. Nieprzeceniona w tym względzie rola przypada Radzie Bezpieczeństwa ONZ, a w przypadku Europy mechanizmy takie wypracowywane są w ramach OBWE. Ważnym instrumentem w tym względzie są sądy międzynarodowe, ale również dyplomacja prewencyjna⁶⁷. Dzisiaj środki dyplomatyczne zostały uzupełnione o działania w zakresie: tworzenia pokoju (*peace building*), zachowania pokoju (*peace maintenance*), przywrócenia pokoju (*peace restoration*) i wymuszenia pokoju (*peace enforcement*)⁶⁸. Równie ważnym narzędziem są także operacje pokojowe. Instrument ten wykorzystują ONZ, OBWE, NATO, Unia Europejska czy Unia Afrykańska. Należy również podkreślić, że organizacje międzynarodowe pełnią rolę instrumentu rozwiązywania sporów oraz instrumentu rekonstrukcji po konflikcie poprzez podejmowanie działań na rzecz zapewnienia stabilności po zakończeniu konfliktu⁶⁹. Ważna w tym względzie jest pomoc humanitarna niesiona przede wszystkim osobom cywilnym, najbardziej narażonym na skutki konfliktów militarnych.

⁶⁵ Szerzej: J. Symonides, *Organizacja Narodów Zjednoczonych: bilans i perspektywy*, Warszawa 2006.

⁶⁶ Szerzej: R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

⁶⁷ Dyplomacja prewencyjna oznacza działania państw lub organizacji międzynarodowych mające zapobiegać przeradzaniu się sporów w konflikty, a w razie ich wystąpienia ograniczać ich zasięg. Por.: M. Macioszek, *Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennym świecie*, Toruń 2002, s. 15-16.

⁶⁸ Środki te przedstawił ówczesny Sekretarz Generalny ONZ Boutros Ghali w 1992 r. Szerzej: G. Evans, *Współpraca dla pokoju. Agenda na lata 1990 i następne*, Warszawa 1994, s. 11-12.

⁶⁹ Szerzej: M. Bielecka, *Nowe role organizacji...*, s. 566-569.

Podsumowanie

Reasumując, należy zauważyć, że współczesne środowisko bezpieczeństwa jest konstruktem bardzo złożonym, uzależnionym nie tylko od nowego ładu politycznego, ale również od zachodzących dzisiaj zmian w świecie spowodowanych szybkim tempem rozwoju cywilizacyjnego.

Ład międzynarodowy znajduje się obecnie w fazie przejściowej. Charakteryzuje go jednobiegunowość, przejawiająca się dominacją w skali globalnej USA i NATO, a w skali regionalnej: Chin, Japonii, Indii, Rosji i Unii Europejskiej. Głównym procesem kształtującym nowy ład międzynarodowy jest proces globalizacji, który należy analizować z perspektywy szans i zagrożeń. Nowy ład w skali międzynarodowej implikuje nowe zagrożenia wynikające ze zmian politycznych w świecie i procesu globalizacji, przez co wymagają ciągłego monitoringu, analizy i oceny oraz ewaluacji systemu bezpieczeństwa.

Spośród współczesnych czynników kształtujących międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa istotną rolę odgrywają uwarunkowania geograficzne, demograficzne, ekonomiczne, militarne, narodowe, religijne, technologiczne, społeczne, kulturowe i prawne.

W pozimnowojennym środowisku bezpieczeństwa wzrasta znaczenie organizacji międzynarodowych w kształtowaniu międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Pełnią one w tym względzie trzy zasadnicze funkcje: stają się narzędziem realizacji celów narodowych nawet najmniejszych państw, są niezastąpionym forum (areną) konsultacji, a także wykształcają niezbędne narzędzia i mechanizmy, dzięki którym mogą występować w roli niezależnych aktorów na scenie międzynarodowej, działając aktywnie na rzecz zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Organizacje te po zakończeniu zimnej wojny wykazują jednakże tendencje rozwoju w kierunku dostosowania się do nowych uwarunkowań i zmian na mapie politycznej świata, a przede wszystkim do nowych jakościowo zagrożeń.

III

FOLIA
PEDAGOGIKA

KAMILA JAŻDŻEWSKA
MACIEJ KUDŁA

Funkcjonowanie dziecka z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim oraz autyzmem w rodzinie wieloproblemowej

Zejdźcie z katedry! Zawińcie rękawy i do wspólnej roboty z uczniami.
Zejdźcie na poziom dzieci, aby razem z nimi pracować, bawić się,
patrzeć na świat w zasięgu ich wzroku, reagować zgodnie z ich rytmem.

W tym układzie stosunków spotkacie się z zaufaniem,
z entuzjazmem tworzenia, odczujecie radość powodzenia.

Celestyn Freinet

Niniejsza praca jest próbą, która ma na celu przedstawienie złożoności funkcjonowania dziecka z niepełnosprawnością intelektualną i autyzmem w rodzinie wieloproblemowej. Sytuacja społeczno-ekonomiczna i oddziaływanie czynników środowiskowych generują w naszej rzeczywistości coraz więcej rodzin, w których oprócz zmagania się z różnego rodzaju dysfunkcjami i chorobami pojawiają się problemy związane z innymi czynnikami, głównie społeczno-ekonomicznymi. W literaturze przedmiotu coraz częściej można spotkać się z określeniem *rodzina wieloproblemowa*. Jest to pojęcie zgodne ze współczesnymi tendencjami teorii i praktyki pracy socjalnej (*empowerment*), zgodnie z którymi dąży się do podmiotowego traktowania klienta, niestosowania etykiet i stygmatyzowania.

Określenie *rodzina wieloproblemowa* może być używane zamiennie z takimi pojęciami, jak: *rodzina specjalnej troski*, *rodzina dysfunkcyjna*, *rodzina patologiczna*. W *empowerment* zamiast pojęcia *osoba niepełnosprawna* używa się określenia *osoba z niepełnosprawnością*, zamiast *schizofrenik* – *osoba chora na schizofrenię* i tak dalej¹.

¹ I. Krasiejko, *Metodyka działania asystenta rodziny. Podejście Skoncentrowane na Rozwiązaniach w pracy socjalnej*, Katowice 2010, s. 11.

I. Krasiejko twierdzi, że „rodziny, których objawy niewydolności obejmują wiele ważnych funkcji, określane są również mianem rodzin wieloproblemowych”². Do problemów, z którymi muszą się uporać takie rodziny, należą przede wszystkim: bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność, długotrwała choroba, problemy opiekuńczo-wychowawcze. Oprócz tego, do rodzin wieloproblemowych można zaliczyć te rodziny, w których sytuacja materialna zmusza je do korzystania z pomocy opieki społecznej, występuje w nich wielodzietność bądź różnorakie kryzysy.

Czynnikami mającymi wpływ na rodzicielską akceptację i jednocześnie mogącymi zaburzyć prawidłowe funkcjonowanie dziecka w rodzinie są wykształcenie rodziców i poziom społeczno-ekonomiczny rodziny. Wychowanie w środowisku inteligenckim jest bardziej motywujące; stale wyjaśnia się dziecku, dlaczego nie trzeba czegoś robić, a co robić należy. Natomiast w środowisku robotniczym i chłopskim wychowanie jest bardziej imperatywne, nie-motywujące. Podaje się nakazy bez wyjaśnień i wymierza się kary, gdy dziecko nie słucha. Badania E. Hurlock wykazały, że w rodzinach o wysokim statusie materialnym i wysokim poziomie kulturalnym rodzice przejawiają tendencję do akceptowania dziecka w sposób bardziej pełny niż rodzice o niskim statusie społeczno-ekonomicznym. Dziecko upośledzone umysłowo wymaga zwiększonych wydatków na opiekę i ciągłą nad nim kontrolę, co wiąże się z poziomem ekonomicznym rodziny³.

„Dodatkowymi wskaźnikami dysfunkcji rodziny mogą być: brak lub zaburzone kontakty z rodzinami pochodzenia, sąsiadami, brak pomocy oraz wsparcia ze strony rodziny, środowiska lokalnego, instytucji socjalno-wychowawczych w sytuacji pojawienia się kryzysu”⁴. Podsumowując, tylko niektóre cechy takiej rodziny mogą świadczyć o występującej w niej patologii. Jak uważa S. Kawula, stosowane często w praktyce zamiennie określanie rodziny problemowej lub dysfunkcyjnej jako rodziny patologicznej jest wielce nieuzasadnione. Tylko w szczególnych przypadkach rodzina „ryzyka” jest rzeczywiście rodziną patologiczną⁵. Opinia ta potwierdza się w codziennej pracy, w której pracownicy ośrodków pomocy społecznej często spotykają się z typową stygmatyzacją klientów opieki społecznej oraz myleniem pojęć: *rodzina wieloproblemowa* i *rodzina patologiczna*. O rodzinie patologicznej mówi się wtedy, gdy mamy do czynienia z występowaniem w niej prostytucji, różnych form przemocy bądź uzależnień (np. alkoholizmu, narkomanii). Trudne warunki finansowe nie powinny być wskaźnikiem patologii.

² Tamże, s. 14-15.

³ K. Boczar, *Akceptacja dziecka upośledzonego przez rodziców*, „Zagadnienia Wychowania a Zdrowie Psychiczne” 1980, nr 2, s. 35.

⁴ S. Kawula, *Kształty rodziny współczesnej. Szkice familologiczne*, Toruń 2006, s. 57.

⁵ Tamże, s. 35.

Terminy, które są równie istotne z perspektywy podjętego tematu pracy, a mianowicie: pojęcie niepełnosprawności intelektualnej i autyzmu, są trudne do jednoznacznego i optymalnego zdefiniowania. Ze względu na charakter niniejszej pracy przytoczymy tylko wybrane definicje, zdając sobie sprawę, iż nie wyczerpują one omawianego zagadnienia.

W rozumieniu pedagogiki specjalnej: „upośledzoną jest jednostka z odchyleniami od normy, u której występują trudności w rozwoju, poznawaniu świata otaczającego, przystosowaniu się do środowiska społecznego. Precyzując, jest to jednostka, która bez pomocy specjalnej nie może osiągnąć celów kształcenia i należytego stopnia samodzielności społecznej w konsekwencji oddziaływań, metod i środków stosowanych w odniesieniu do jednostek normalnych”⁶. W pojęciu prawa opiekuńczego: „jednostka jest uznawana za upośledzoną wtedy, gdy ma ograniczone możliwości samodzielnego utrzymania się”⁷. Według ustawodawstwa szkolnego „dziecko uznane jest za upośledzone, jeżeli w świetle orzeczenia nie może ono samodzielnie korzystać z pożytkiem dla siebie ze szkoły normalnej”⁸.

Najnowsza definicja niepełnosprawności intelektualnej zakłada, że:

- „ograniczenia w bieżącym funkcjonowaniu muszą być rozpatrywane w kontekście społeczno-środowiskowym typowym dla wieku i kultury rówieśników danej osoby;
- w prawomocnym orzeczeniu bierze się pod uwagę zróżnicowanie kultury i języka, jak również różnice w komunikowaniu oraz czynniki sensoryczne, motoryczne i behawioralne;
- ograniczenia często koegzystują z mocnymi stronami jednostki;
- istotnym celem opisu ograniczeń jest opracowanie profilu potrzebnego wsparcia;
- dzięki właściwemu zindywidualizowanemu wsparciu zapewnionemu przez długi okres czasu, funkcjonowanie życiowe osoby z upośledzeniem umysłowym na ogół ulega poprawie”⁹.

Powyższe założenia dowodzą złożoności niepełnosprawności intelektualnej oraz jej wielowymiarowości zarówno w aspekcie etiologicznym, jak i środowiskowym.

Dzieci niepełnosprawne intelektualnie w stopniu lekkim nie wyróżniają się wyglądem zewnętrznym wśród rówieśników i dopiero po wnikliwej obserwacji można zauważyć istotne odchylenie w funkcjonowaniu określonych czynników psychofizycznych. Najbardziej charakterystyczne cechy tych dzieci to:

⁶ J. Sowa, *Pedagogika specjalna w zarysie*, Rzeszów 1999, s. 26.

⁷ Tamże.

⁸ Tamże.

⁹ D.D. Smith, *Pedagogika specjalna*, t. 1, Warszawa 2009, s. 225.

- utrudniony i zaburzony poziom spostrzegania;
- zaburzenia w zakresie koncentracji uwagi;
- zaburzona w dużym stopniu pamięć logiczna;
- dominacja myślenia konkretno-obrazowego nad pojęciowo-słownym;
- zaburzenia w sferze motoryki;
- zwolnione tempo pracy;
- brak samodzielności i inicjatywy w działaniu, pomysłowości;
- mały zasób słownictwa;
- trudności z wypowiadaniem myśli, formułowaniem wypowiedzi;
- upośledzone rozumienie przyczynowo-skutkowe, abstrahowanie, uogólnianie, porównywanie, wnioskowanie;
- trudności powiązania nowej wiedzy z wcześniej posiadaną, duże trudności w stosowaniu zdobytej wiedzy w konkretnym działaniu;
- ograniczona zdolność do samokontroli;
- osłabiona kontrola emocji, popędów, dążeń;
- utrudnione przystosowanie społeczne¹⁰.

E. Pisula autyzm uważa za jedno z najcięższych zaburzeń rozwoju. Zaliczany jest on do problemów o podłożu neurobiologicznym¹¹. „Autyzm uznaje się za rozległe zaburzenie neurorozwojowe, które pojawia się przed trzydziestym szóstym miesiącem życia. Treść pojęcia autyzm jest ciągle modyfikowana. Zaburzenie to rozważa się bądź jako symptom (objaw) choroby widoczny już w ciągu pierwszych sześciu miesięcy życia dziecka, bądź jako syndrom, czyli zespół objawów charakterystyczny dla danej jednostki chorobowej. Dzieci dotknięte autyzmem fizyczne nie odróżniają się od swoich rówieśników”¹².

Jak twierdzi Autorka, większość dzieci autystycznych nie potrafi uczestniczyć w interakcjach społecznych oraz nawiązywać relacji opartych na miłości i przyjaźni. Autystycy nie dążą do kontaktu z rówieśnikami. Nie umieją dzielić się z innymi swoimi radościami, zainteresowaniami i osiągnięciami. „Osoby autystyczne cechuje sztywność w zachowaniach stereotypowych, ściśle określonych, ograniczonych wzorców zachowań, aktywności i zainteresowań. Dzieci te przestrzegają niezmiennych zwyczajów i rytuałów. Reagują silnym protestem na nowość, zmiany w dotychczasowym trybie życia. Przestrzeganie miejsca przy stole, zawsze tej samej drogi do sklepu (...). Innym przykładem są manieryzmy ruchowe (obracanie się wokół własnej osi na palcach), stereotypie (kołysanie się), przywiązanie do wybranych, szczególnych obiektów

¹⁰ J. Wyczasany, *Pedagogika upośledzonych umysłowo*, Kraków 1999, s. 34-35.

¹¹ E. Pisula, *Małe dziecko z autyzmem*, Gdańsk 2005, s. 13.

¹² *Podniesienie efektywności kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Materiały szkoleniowe*, cz. II, Warszawa 2010, s. 218.

(talizmanów)”¹³. Dzieci autystyczne mają często wąskie zainteresowania. W standardowej klasyfikacji chorób psychicznych, DSM-IV, kryteria diagnostyczne autyzmu podzielono na kilka grup:

1. „upośledzenie w zakresie interakcji społecznych:
 - upośledzenie komunikacji niewerbalnej obejmuje takie aspekty, jak kontakt wzrokowy, pozycje ciała i gestykulacja;
 - niepowodzenie w nawiązywaniu odpowiednich dla wieku przyjaźni;
 - brak zainteresowania dzieleniem osiągnięć i przyjemności z innymi.
2. upośledzenie w zakresie komunikacji:
 - opóźnienie rozwoju mowy lub brak rozwoju zdolności językowych;
 - upośledzenie w zakresie podtrzymywania rozmowy;
 - powtarzające się używanie tych samych słów lub zwrotów;
 - brak zabaw opartych na spontanicznym fantazjowaniu.
3. wzorce powtarzających się zachowań, zainteresowań i czynności:
 - intensywne zaangażowanie się w jedno zainteresowanie;
 - sztywne trzymanie się pewnych określonych rytuałów i przyzwyczajień;
 - powtarzające się ruchy ciała (np. kołysanie się);
 - intensywne zajmowanie się częściami różnych przedmiotów”¹⁴.

W celu zobrazowania złożoności zarówno niepełnosprawności intelektualnej, jak i autyzmu oraz porównania obu dysfunkcji w tabeli 1 przedstawiono zasadnicze różnice pomiędzy obiema opisanymi dysfunkcjami.

Analiza i porównanie danych zawartych w tabeli pozwala zauważyć różnice w obszarach funkcjonowania dzieci z autyzmem oraz dzieci z opóźnionym rozwojem umysłowym. Częściej u dzieci z autyzmem występują zaburzenia w następujących obszarach: powtarzanie dźwięków niesłużące komunikowaniu się (u dzieci z autyzmem o ilorazie inteligencji poniżej 70 problem ten występuje najczęściej między 12. a 24. miesiącem życia, częściej niż u dzieci, u których stwierdzono opóźnienie rozwoju umysłowego o podobnym ilorazie), zabawa symboliczna, zabawa na niby (częściej brak lub ograniczone zdolności w tym zakresie wykazują dzieci z autyzmem), naśladowanie (obniżoną zdolność do naśladowania gestów bądź wokalizacji wykazują dzieci z autyzmem), tworzenie wspólnego pola uwagi (dzieci z autyzmem wykazują znacznie obniżoną zdolność do podawania lub wskazywania przedmiotów niż dzieci z opóźnionym rozwojem umysłowym), kontakt wzrokowy (o wiele rzadszy u dzieci z autyzmem), wykorzystywanie gestów w komunikacji (rzadko kiedy u dzieci z autyzmem) oraz brak zainteresowania innymi osobami (często

¹³ E. Pisula, *Dzieci autystyczne*, [w:] *Dziecko niepełnosprawne w rodzinie*, red. I. Obuchowska, Warszawa 1999, s. 296-297.

¹⁴ A. Bragdon, D. Goman, *Kiedy mózg pracuje inaczej*, Gdańsk 2004, s. 32-33.

Tabela 1. Różnicowanie autyzmu i opóźnienia rozwoju umysłowego

Lp.	Obszar funkcjonowania	Opis różnic
1	Powtarzanie dźwięków niesłużące komunikowaniu się	Między 12. a 24. miesiącem problem ten częściej występuje u dzieci z autyzmem o ilorazie inteligencji poniżej 70 punktów niż u dzieci z opóźnieniem rozwoju umysłowego o podobnym ilorazie
2	Zabawa symboliczna, zabawa na niby	Brak zdolności lub bardzo ograniczone zdolności w tym zakresie są częstsze u dzieci z autyzmem
3	Zaburzenia w interakcjach społecznych – dopasowanie, współpraca podczas zabawy	Występuje u 77% dzieci z autyzmem i niepełnosprawnością intelektualną oraz u 21% dzieci z autyzmem o inteligencji w granicach normy
4	Naśladowanie	Znacznie bardziej obniżona zdolność do naśladowania zarówno wokalizacji, jak i gestów u dzieci z autyzmem w porównaniu z dziećmi z niepełnosprawnością intelektualną
5	Tworzenie wspólnego pola uwagi	Zachowania polegające na wskazywaniu, przynoszeniu i podawaniu przedmiotów innej osobie, a także na wskazywaniu wzrokiem i odczytywaniu informacji z kierunku patrzenia innej osoby są znacznie rzadsze u dzieci z autyzmem
6	Wykorzystywanie ciała innej osoby jako narzędzia	Znacznie częstsze u dwu-trzyletnich dzieci z autyzmem niż u dzieci z opóźnieniem rozwoju umysłowego
7	Kontakt wzrokowy	Rzadszy u dzieci z autyzmem
8	Brak zainteresowania innymi osobami	Znacznie częstszy u dzieci z autyzmem
9	Wykorzystywanie gestów w komunikacji	Znacznie rzadsze u dzieci z autyzmem

Źródło: E. Pisula, *Małe dziecko z autyzmem*, Gdańsk 2005, s. 78

dzieci z autyzmem nie wykazują zainteresowania innymi osobami, sprawiają wrażenie, jakby ich nie było). Natomiast jeżeli chodzi o wykorzystywanie ciała innej osoby jako narzędzia, to znacznie częściej występuje u dzieci z opóźnionym rozwojem umysłowym (szczególnie dzieci dwu-trzyletnich).

1. Założenia metodologiczne pracy

Głównym problemem badawczym prezentowanej pracy była próba znalezienia odpowiedzi na pytanie: Jak funkcjonuje dziecko z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim oraz autyzmem w rodzinie wieloproblemowej?

Analizując przypadek badanego dziecka, staraliśmy się jak najdokładniej przedstawić obraz jego funkcjonowania w środowisku rodzinnym. Dlatego też wygenerowane zostały następujące pytania szczegółowe:

1. Jakie funkcje dziecka z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim oraz autyzmem są zaburzone?
2. Jakie zaburzenia i trudności występują u badanego dziecka w zakresie procesów poznawczych, społecznych oraz emocjonalnych?
3. Jakich potrzeb rodzina wieloproblemowa nie jest w stanie zaspokoić u badanego dziecka?
4. Jakiego wsparcia i pomocy ze strony rodziny potrzebuje badane dziecko?
5. Jakie deficyty wynikają z dodatkowych schorzeń, sprzężonych z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim u badanego dziecka?

Badania zostały przeprowadzone w oparciu o metodę indywidualnych przypadków. Metoda ta jest przede wszystkim wykorzystywana do usprawnienia działań terapeutycznych bądź wychowawczych dzieci i młodzieży.

W celu dokonania prawidłowej oceny (aktualnego stanu rozwoju) badanego dziecka przeprowadzone zostały różnorodne badania. Technikami badawczymi wykorzystanymi w pracy badawczej były: obserwacja bezpośrednia, niestandardyzowana, jawna w domu rodzinnym dziecka, wywiad jawny formalny z matką dziecka, dotyczący historii rozwoju psychofizycznego oraz sytuacji rodzinnej dziecka, a także analiza dokumentacji medyczno-psychologicznej. Celem optymalizacji wiedzy o badanym dziecku przeprowadzony został również wywiad z rodzicami.

Narzędziami badawczymi, które wykorzystane zostały do napisania pracy, były: udostępnione przez rodziców dokumenty (orzeczenia z poradni psychologiczno-pedagogicznej, karta zdrowia dziecka, opinia z przedszkola), arkusze obserwacji uzupełniane podczas każdej wizyty, kwestionariusz wywiadu z matką chłopca, arkusze obserwacji oraz kwestionariusz osobowy wygenerowane przez asystentów rodziny.

2. Charakterystyka i analiza jakościowa wyników badanego dziecka

Badany chłopiec w wieku 7 lat charakteryzuje się dość drobną budową ciała, krótkimi, szatynowymi włosami oraz niebieskimi oczyma. Mimo niepełnosprawności intelektualnej w stopniu lekkim oraz autyzmu jego wygląd zewnętrzny nie wskazuje na jakąkolwiek niepełnosprawność. Ze względu na trudności samoobsługowe (np. w zapinaniu zamka oraz guzików) nosi przede wszystkim spodnie i bluzy dresowe, które zostały uprzednio przygotowane przez mamę. Codziennie do szkoły zawozi oraz przywozi go na rowerze mama. To ona pomaga mu w odrabianiu lekcji, dopilnowuje, czy wszystko spakował do szkoły, pomaga mu w czynnościach samoobsługowych. Chłopiec sam się nie ubiera, nie myje, nie przygotowuje sobie kanapek. Czasem chce, żeby mama go karmiła. Jest to chłopiec, na którego twarzy rzadko kiedy malują się emocje. Wydaje się obojętny na uwagi. Sprawia wrażenie niesłyszającego, gdy się do niego mówi. Bywają dni, kiedy nie można z nim współpracować w żaden sposób. Kładzie się wtedy na podłodze bądź chce tylko grać na komputerze. Chłopca trzeba odpowiednio motywować do działania. Lubi pochwały słowne. Mama często zmusza go do zmiany postępowania działania za pomocą krzyku. Czasem przynosi to zamierzony skutek. Ponadto chłopiec ma problemy z koncentracją uwagi. Nie może się skupić na wykonywanym zadaniu, co jest przyczyną zniechęcenia i częstej prośby o przerwę. Warunki mieszkaniowe rodziny nie pozwalają na to, aby udał się do innego pokoju odrabiać lekcje. Całe życie domowników skupia się w jednym pokoju, a każdy najdrobniejszy dźwięk rozprasza chłopca.

Badane dziecko bardzo pragnie kontaktu z dorosłymi. Często nie odstępuje mamy na krok, pomagając jej we wszystkich obowiązkach domowych. Zdarza się, że intensywnie przytula się do niej oraz głaszcze ją po włosach. Często zachowanie syna irytuje matkę chłopca. Zauważalny jest mały zasób słownictwa oceniającego, charakteryzującego, wyrażającego uczucia oraz małe zróżnicowanie znaczenia wyrazów. Chłopiec nie inicjuje oraz nie podtrzymuje rozmowy. Nie nawiązuje kontaktów interpersonalnych. Trudno przystosować mu się do nowego środowiska, co objawia się płaczem w szkole.

Z dokumentacji medycznej uzyskanej od matki dziecka wynika, że przebieg ciąży i poród był prawidłowy. Stan dziecka po urodzeniu dobry – 9 punktów w skali Apgar. Do szóstego miesiąca życia rozwój dziecka nie budził żadnego niepokoju. Po tym czasie półroczne niemowlę zaczęło chorować. Chłopiec nabawił się zapalenia ucha środkowego. Ten fakt spowodował obniżenie odporności i zwiększenie podatności na inne zachorowania.

Chłopiec był dzieckiem dość spokojnym. Jego rozwój funkcji ruchowych był prawidłowy. Nie sprawiał problemów wychowawczych. Z informacji matki na temat zachowania syna wynikało, że był dzieckiem nieśmiałym, spokojnym

i musiało minąć sporo czasu, aby przekonał się do nowo poznanej osoby. Jeżeli chodzi o środowisko, to potrzebował dużo czasu, aby się w nim zaaklimatyzować. W sytuacjach trudnych miał tendencję do wycofywania się. Brakowało mu pewności siebie. Sprawiał wrażenie skrępowanego nową sytuacją i nowym miejscem.

W 2007 r. matka, zaniepokojona zachowaniem syna, który wydawał się jej niesłyszący, udała się z nim na badania słuchu. Nie zauważono nieprawidłowości. Po rozmowie z lekarzem rodzinnym matka postanowiła złożyć wniosek do poradni psychologiczno-pedagogicznej w celu przebadania syna. W tym samym roku zespół orzekający wydał orzeczenie, w którym stwierdzono u dziecka autyzm dziecięcy i opóźniony rozwój mowy. Wyniki badania psychologicznego pozwoliły określić potencjał intelektualny – oceniany za pomocą technik bezsłownych – jako mieszczący się w obszarze inteligencji przeciętnej. Chłopiec pracuje z przewagą metody prób i błędów. Mocniejszą stroną dziecka jest analiza i synteza wzrokowa, różnicowanie kolorów, prostych kształtów; słabszą – rozumowanie indukcyjne oraz pamięć logiczna. Rozwój psychospołeczny mieści się poniżej norm wiekowych, niski w stosunku do wieku jest poziom kompetencji społecznych.

Matka postanowiła skorzystać z pomocy specjalistycznej, aby zapewnić synowi prawidłowy rozwój. Ze względu na rozpoznany autyzm jeździła z chłopcem na konsultacje do psychologa i psychiatry. Wykonywała polecenia i słuchała rad dotyczących rewalidacji syna w domu. Od lutego do września 2009 r. chłopiec uczęszczał na zajęcia przedszkolne do grupy integracyjnej w ramach projektu „Nasze małe przedszkola” – wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez wdrażanie alternatywnych form wychowania przedszkolnego na terenie gmin. Był tam objęty odpowiednią opieką terapeutów, rehabilitanta, logopedy, psychologa. Jak można przeczytać w opinii z przedszkola, rodzice mieli stały kontakt z oddziałem przedszkolnym, dzięki temu można było dzielić się z nimi spostrzeżeniami, informacjami o pracy i zachowaniu dziecka. Wspólne szukanie rozwiązań odnośnie do zaistniałych sytuacji problemowych pomagało w ulepszaniu oddziaływań rewalidacyjnych względem dziecka.

Od września 2009 r. badany uczęszczał do integracyjnej klasy zerowej oraz na zajęcia z wczesnego wspomagania rozwoju. Z rozmowy z mamą wynika, że nie był w niej dobrze traktowany. Matka skarżyła się, że był zawsze odstawiany na bok poprzez swoją inność. Wciąż kazano mu się bawić i nie pomagano mu na przykład na stołówce podczas jedzenia posiłków. Chłopiec wymagał wtedy, aby ktoś przy nim był i go karmił. Matka zaczęła w domu uczyć chłopca rozpoznawania liter oraz cyfr. Ćwiczyła z nim pisownię. Uczyła samobsługi: ubierania się, jedzenia, mycia. Z powodu niskiego statusu materialnego rodzice zaopatrzyli się w gry edukacyjne oraz komputer sfinansowany przez

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), aby chłopiec mógł w miarę możliwości prawidłowo się rozwijać. Szukali pomocy wszędzie. Matka powiedziała, że w tym okresie szczególnie potrzebowała wsparcia w wychowywaniu dziecka. Trudna sytuacja rodzinna (choroba psychiczna męża) skomplikowała proces rehabilitowania dziecka. Na początku 2010 r. pracownik socjalny zaproponował jej pomoc w postaci asystenta rodziny. Podczas pierwszego tygodnia wizyt chłopiec nie chciał współpracować. Sprawiał wrażenie, jakby nie rejestrował obecności osób trzecich (co jest poniekąd objawem osiowym autyzmu). Chłopca cechuje echolalia. Dziecko powtarza całe zdania usłyszane w przedszkolu. Bywają też dni, że nie odzywa się wcale.

Podczas kolejnej wizyty w poradni psychologiczno-pedagogicznej w maju 2010 r. orzeczono potrzebę kształcenia specjalnego ze względu na zaburzenia sprzężone: upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim oraz autyzm. Wyniki badań psychologicznych wykazały, że aktualny poziom możliwości intelektualnych chłopca mieści się w obszarze upośledzenia umysłowego w stopniu lekkim. Rozwój poznawczy cechują znaczne dysharmonie, umiejętności wykonawcze i zdolności percepcyjne dominują nad sferą werbalno-pojęciową. Dziecko ma bardzo ubogi zasób wiadomości z wiedzy ogólnej, słabą orientację czasową i przestrzenną. Chłopiec potrafi podać podstawowe dane o sobie, jednak ma trudności ze zrozumieniem trudniejszych pytań i poleceń. Myślenie jest rozwinięte na poziomie konkretnym, obrazowym. Dziecko nie rozumie istoty podobieństwa, analogii, nie tworzy kategorii nadrzędnych, nie definiuje znaczenia słów. W zakresie umiejętności arytmetycznych: uczeń potrafi przeliczyć wskazane elementy, poproszony wskazuje wymienioną liczbę elementów. Mocniejszą stroną chłopca jest rozwój umiejętności niewerbalnych. Spostrzegawczość, zdolność rozpoznawania wzrokowego oraz dostrzeganie związków przyczynowo-skutkowych w pracy na materiale obrazkowym – są na poziomie poniżej przeciętnej dla wieku. Obniżony poziom rozwoju syntezy wzrokowej widoczny jest w trakcie układania rozproszonych elementów typu puzzle. Dziecko charakteryzuje się wolnym tempem uczenia się wzrokowo-ruchowego i opóźnionym rozwojem integracji wzrokowo-ruchowej. Najmocniejszą stroną chłopca stanowi umiejętność dokonywania analizy i syntezy wzrokowej podczas kopiowania prostych układów przestrzennych, na poziomie górnego obszaru normy. Rozwój psychospołeczny mieści się poniżej przeciętnej dla wieku. Chłopiec rozwija się nieharmonijnie. Większą trudność sprawia dziecku wykonywanie zadań wymagających logicznego wnioskowania, dokonywania operacji myślowych, np. klasyfikacji opartej na związkach funkcjonalnych czy wnioskowanie przyczynowo-skutkowe. Chłopiec przejawia:

1. Jakościowe zaburzenia w zakresie interakcji społecznych:
 - w niewielkim stopniu inicjuje kontakt,
 - nie podtrzymuje zabawy,
 - nie bawi się z dziećmi,
 - nie chwali się,
 - nie bawi się w zabawy tematyczne,
 - na przerywanie aktywności, która go w danej chwili interesuje, reaguje z niezadowoleniem,
 - zaczyna patrzeć w oczy osoby, z którą rozmawia.
2. Rozwój mowy:
 - w zakresie mowy biernej – rozumie i wykonuje polecenia,
 - mowa czynna – mówi pojedyncze wyrazy,
 - nazywa i wskazuje ze zrozumieniem przedmioty,
 - prawidłowo używa słów: tak, nie.
3. Stereotypowe zabawy, ruchy, nadwrażliwości:
 - często i przez długi czas lubi manipulować przedmiotami,
 - nadwrażliwość na hałas,
 - patrzy na przedmioty przez palce ułożone w trójkąt,
 - biega,
 - nie lubi mycia głowy,
 - stymulacje dźwiękowe,
 - zdarza się, że płacze i krzyczy bez widocznej przyczyny.

U dziecka, z uwagi na zaburzenia sprzężone: niepełnosprawność intelektualną w stopniu lekkim oraz autyzm, zalecono kształcenie specjalne w szkole specjalnej na czas do ukończenia pierwszego etapu edukacyjnego. Wskazano dodatkowe zajęcia rewalidacyjne. Po takiej diagnozie rodzice zastanawiali się, czy umieścić chłopca w szkole specjalnej. U dziecka stwierdzono (zdiagnozowano) dodatkowo upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim. Rodzice chcą, aby dziecko miało jak najlepsze warunki egzystencjalne. Obawiają się jednocześnie stygmatyzacji werbalnej i pozawerbalnej syna oraz etykietowania ze strony społeczeństwa. Chłopiec aktualnie uczęszcza do szkoły specjalnej. Początki jego procesu dydaktycznego w nowym środowisku nie były łatwe, objawiały się głównie płaczem i niechęcią do wykonywania poleceń nauczyciela. Po około miesiącu dziecko zaadaptowało się do nowej sytuacji. Matka stara się, aby chłopiec jak najlepiej przystosował się do nowych okoliczności. Nie chce, aby czuł się gorzej. Organizuje pieniądze, które pozwalają mu uczestniczyć w życiu szkoły. Dzięki pomocy socjalnej dziecko może korzystać z darmowych posiłków w szkole.

Odnosząc się do orzeczenia, nie zgadzam się z niektórymi zawartymi w niej stwierdzeniami dotyczącymi zachowania się chłopca. Obserwowane

dziecko nie przejawia nadwrażliwości na hałas, nigdy się nie patrzyło na przedmioty przez palce ułożone w trójkąt ani na przerywanie aktywności, która je w danej chwili interesowała, nie reagowało niezadowolaniem. Największym problemem dla chłopca są trudności, jakie ma w kontaktach społecznych (brak umiejętności zabawy, trudności w relacjach z innymi dziećmi, brak umiejętności nazywania emocji, nieumiejętność współpracy z innymi dziećmi, nieadekwatność zabaw).

Wizyty w domu dziecka uwiaryściły, że pomimo trudności, z jakimi boryka się rodzina, chłopiec może liczyć na wsparcie i pomoc domowników. Obdarzony jest miłością, zaspokojone są potrzeby szacunku, bezpieczeństwa, przynależności. Ważną rolę pełni rodzeństwo (siostra), która wydaje się znaczącą postacią w życiu chłopca, często pomaga mu w lekcjach oraz w czynnościach samoobsługowych. Widoczna jest miłość pomiędzy obojgiem, troska o słabszego i chęć bezinteresownej pomocy.

Oddziaływanie najbliższej rodziny na jakość funkcjonowania dziecka z niepełnosprawnością ma ogromne znaczenie. Dowodem jest opisywana rodzina, to ona może wesprzeć dziecko, pomagając mu się rozwijać i realizować na miarę swoich potrzeb i możliwości. Jeżeli dalsze oddziaływanie opisywanej rodziny na własne dziecko będzie w miarę jej możliwości i umiejętności prawidłowe, to ma ono szansę na progres. Rodzice chłopca, pomimo wielu problemów występujących w rodzinie, starają się zapewnić synowi odpowiednie warunki do prawidłowego funkcjonowania.

Zdajemy sobie sprawę, że opisany jednostkowy przypadek dziecka z dysfunkcjami rozwojowymi, egzystującego w rodzinie problemowej nie pozwala na stawianie jednoznacznych wniosków dotyczących tego, w jaki sposób rozwiązywać problemy takich rodzin. Każda rodzina wieloproblemowa obarczona jest różnymi ograniczeniami, a posiadanie dziecka z niepełnosprawnością wzmacnia je w wielu aspektach. Jednakże opisany przykład dowodzi, że wieloproblemowość rodziny nie musi (nie powinna) być przeszkodą w prawidłowo realizowanym procesie wychowawczym, że nie ogranicza obdarowywania dzieci niepełnosprawnych miłością.

Praca ma charakter eksploracyjny, jest zaledwie wstępem, który naszym zdaniem powinien przyczynić się do dyskusji nad złożonością podjętego przez nas problemu.

IGNACY SITKO

Destrukcyjność osobowości w sekcie wyznaniowej jako czynnik rozpadu rodziny

Destrukcyjność określa się rozpad, zniszczenie całości podmiotu bądź przedmiotu, określonej relacji, związku, procesu czy idei. W odniesieniu do osobowości jednostki destrukcyjność oznacza radykalną jej zmianę, degradację dotychczasowych składników osobowości na mniej cenne dla jej przyszłego rozwoju. W wyniku destrukcyjności zmieniają się preferowane wartości, wyrażane poglądy i relacje jednostki z innymi osobami i otoczeniem. Zmienia się także samoocena i postępowanie wobec samego siebie. M. Szostak, autor studium metodologiczno-kryminalistycznego poświęconego sektom, powołując się na A. Gaberle, stwierdza, że „działanie wywiera wpływ destrukcyjny nie tylko wtedy gdy doprowadziło do zniszczenia”¹, ale i wówczas, gdy wytworzyło „zdolność działania do wywołania destrukcyjności”². W sektach wyznaniowych wydarzyło się już wiele przypadków ciężkich przestępstw kryminalnych, dokonanych pod wpływem psychomanipulacji osób kierujących grupą jedynie dlatego, że ich sprawcy chcieli w ten sposób udowodnić swą głęboką lojalność i oddanie swemu przywódcy. Liderzy sekt nie byli zatem bezpośrednimi wykonawcami ani organizatorami wydarzeń, lecz sprawcami uprzedniego „wdrukowania” w umysł osób dokonujących tych czynów swoistej „klijzmy przestępczej”.

W artykule podstawowym celem, jaki sobie wyznaczam, jest ukazanie złożoności związków, relacji i procesów zachodzących w rodzinie jako podstawowym mikrosystemie społecznym, w którym destabilizacja zarówno pod wpływem czynników zewnętrznych, wywołujących bezpośrednią ingerencję, jak i czynników wewnętrznych, wytworzonych pośrednio przez czynniki zewnętrzne, prowadzić może do jej rozpadu i zniszczenia. Wynika to z samego charakteru rodziny jako układu społecznego, który podlega określonym prawom istnienia jak każdy inny układ społeczny³.

¹ M. Szostak, *Sekty destrukcyjne. Studium metodologiczno-kryminalistyczne*, Zakamycze 2001, s. 68.

² Tamże.

³ Szerzej, w nawiązaniu do innych układów społecznych, do jakich należy „proces wychowania”, piszę w: I. Sitko, *Teoretyczno-metodologiczne podstawy eksploracji technicznych środków wychowania*, Słupsk 1993, s. 33-34.

Drugim moim celem jest ukazanie sekty wyznaniowej jako jednej z groźniejszych patologii społecznych, która ogarnia coraz to szersze kręgi i jest bezpośrednią bądź pośrednią przyczyną destrukcji rodziny.

1. Rodzina jako dynamiczny układ społeczny

Rodzina jest stałym, dynamicznym układem społecznym, który posiada w stosunku do innych układów odrębne właściwości i strukturę. Wykazuje oznaki względnej trwałości, stabilności i rozwoju. Jest układem homeostaticznym. Mimo swych stosunkowo niewielkich rozmiarów, realizuje podstawowe wartości w życiu każdego człowieka, które są niezbędne społeczeństwu i jednostce. Wzajemne kontakty w rodzinie są ciągłe, bezpośrednie i podmiotowe, nasycone osobistymi przeżyciami i emocjami, wzajemną realizacją własnych doświadczeń, odczuć i potrzeb. Tylko bowiem w rodzinie w pełni zorganizowanej i stabilnej emocjonalnie istnieją odpowiednie warunki rozwoju społecznego i moralnego, a także ochrony jednostki przed stresującymi, pełnymi napięć i niepowodzeń zewnętrznymi czynnikami destrukcyjnymi.

Naturalny rozwój rodziny przebiega wokół fundamentalnych dla niej, konstytutywnych elementów, do których zaliczamy:

- spokrewnione ze sobą osoby, które łączy ze sobą stosunek małżeński i rodzicielski;
- uczucie miłości, opieki i wychowania;
- preferowane wartości, w tym przyjęty system wartości, hierarchie i wybory wartości;
- wspólnotę dóbr materialnych, prawnych i duchowych;
- indywidualne cele, marzenia i plany życiowe – niesprzeczne z celami pozostałych członków rodziny.

Decydują one o charakterze, specyfice i odrębności rodzin wobec siebie, jak również rodzin w stosunku do innych układów społecznych. To ze względu na te właściwości dokonuje się odpowiednich typologii i podziałów rodzin na rodziny biedne i bogate, jedno- i wielopokoleniowe, bezdzietne i wielodzietne, pełne i niepełne, funkcjonalne i dysfunkcjonalne w dychotomicznym bądź rozszerzonym podziale.

Wyznaczają one autonomiczną, niepowtarzalną strukturę określonej rodziny, jej kondycję psychofizyczną i moralną, możliwości rozwoju i funkcjonowania, a jednocześnie same przez tę strukturę są współwyznaczane. Objawiają swe odrębne właściwości dopiero wówczas, gdy wchodzi w relacje z innymi elementami konstytutywnymi struktury, tracąc jednocześnie swe naturalne właściwości poza tą strukturą. Między elementami struktury tworzącymi rodzinę istnieją związki przyczynowo-skutkowe, które wyrażają się w ten

sposób, że zmiana lub modyfikacja jednego z tych elementów pociąga za sobą większą bądź mniejszą zmianę wszystkich pozostałych elementów i całej rodziny⁴.

Zaspokajają z jednej strony potrzeby wszystkich członków rodziny, ich indywidualny rozwój i codzienne egzystowanie, a z drugiej strony – same są przez nie ustawicznie wzbogacane. Są gwarantem bezpieczeństwa fizycznego i moralnego, integralności, wiarygodności i wzajemnego zaufania wszystkich członków rodziny i jej pełnego rozwoju.

Strata fizyczna lub tylko formalnoprawna (np. przez rozwód) małżonka jest traumatycznym przeżyciem dla pozostałych osób w rodzinie. Zmienia i kategoryzuje rodzinę, jej status społeczny, socjalny i prawny. Czyni z rodziny pełnej rodzinę niepełną, rozbitą, a dzieci – sierotami lub sierotami społecznymi. Jest wydarzeniem szczególnie bolesnym, trudnym czy wręcz niemożliwym do zrekompensowania. Decyduje w dużej mierze o dalszych losach rodziny, w tym w sferze materialnej i socjalnej oraz w perspektywach funkcjonowania.

Zdrada, sprzeniewierzenie się przysiędze małżeńskiej jednego z małżonków powoduje radykalne przeobrażenie życia emocjonalnego i behawioralnego drugiego małżonka, a te z kolei – zmianę pozostałych elementów struktury. Wszelkie próby rewitalizacji nie zdołałyby prawdopodobnie skutecznie zrekompensować przeżyć, a zatem byłyby z góry skazane na porażkę i niepowodzenie. Tym bardziej, że nie dawałyby pewności trwałego powrotu utraconych więzi, wspólnoty intymnych uczuć i przeżyć. Nawet jeśli zdrada zostałaby wybaczona, to pamięć o niej pozostawałaby w świadomości, trudna do zapomnienia. Zawiedziona miłość i roztrwonione wizje małżeńskiej przyszłości antycypowałyby świadomość ich powtórnego, wewnętrznego rozdarcia i rozczarowania. Małżonkowie stawaliby się wobec siebie coraz bardziej obcy, niewiarygodni i nieufni. Z czasem anonimowi. Tworzyliby „dwa” odrębne, autonomiczne światy w jednym domu. Powstająca między nimi luka uczuciowa mogłaby być dla obu stron i pozostałych członków rodziny nie do zaakceptowania. Wypełnianie podstawowych funkcji i zadań opiekuńczo-wychowawczych bez zewnętrznej terapeutycznej pomocy byłoby praktycznie niemożliwe.

Zdarzyć się oczywiście mogą w życiu rodziny mniej dramatyczne wydarzenia, które są szybko i sprawnie neutralizowane. Realne ich znaczenie zależy każdorazowo zarówno od rzeczywistych wymiarów, jak i subiektywnych znaczeń. Posiadać mogą zarówno materialny, jak i strukturalno-mentalny status ontyczny. Są z reguły mniejszej wagi, często akcydentalne i przejściowe, przemijające w czasie, zmieniające się w przestrzeni i rozwoju jednostek. Mogą dotyczyć problemów okresu dojrzewania (adolescencji) dzieci, ich niepowodzeń i trudności

⁴ Tamże.

w szkole lub środowisku. Mogą także wiązać się z niedomaganiem finansowym, problemami prawnymi, zmianą miejsca pracy bądź jej przejściową utratą, czasowym oddaleniem się (migracją) w celach zarobkowych itp.

Bywają dotkliwe i emocjonujące, gdy występują, ale wymierne i zlokalizowane formalnie, określone w czasie i przestrzeni. Na ogół nie są trwałe i nie niszczą podstawowych, fundamentalnych wartości rodziny. Nie są destrukcyjne dla jej konstytutywnych elementów jako całości. Nie podważają zaufania i wiarygodności, a bywa często, że wzmacniają. Nie wykluczają (choć mogą utrudniać) w dalszym ciągu wzajemnego wsparcia, współpomagania i pomocy. Rzadko kiedy prowadzą do bezpośredniej dekompozycji homeostatycznego mikrosystemu rodziny.

Radykalna zmiana osobowości członka rodziny (zwłaszcza małżonka) wpływa na zmianę, specyfikę i charakter pozostałych składników (elementów) rodziny, w tym przede wszystkim w pierwszej kolejności na zmianę osobowości i uznawanych wartości osób ją tworzących.

Dotychczasowe wartości, które współwyznaczały względnie trwałe aksjologicznie system i były podstawą norm moralnych wszystkich członków rodziny, po ich zmianie są dla rodziny jako grupy społecznej mało przydatne i bezwartościowe. Co więcej, dezintegrują ją i stają się dysfunkcyjne. Mogą przyczyniać się do niekorzystnej dla rodziny zmiany dotychczasowych poglądów i zainteresowań, rodzących się nieporozumień i konfliktów – tworzenia się syndromu „niezgodności charakterów i wartości”, które uniemożliwiają dalsze trwanie małżeństwa i rodziny.

Podobnie, deprecjacja innych składników struktury rodziny, których znaczenie jest podstawowe, mogłaby doprowadzić do jej destrukcji i rozpadu. Wejście jednego z członków rodziny (zwłaszcza rodzica) w świat używek, narkotyków i uzależnień, zbyt swawolne, bez troski i utracjuszowskie życie, nadmierne roztrząsanie wspólnego majątku, hazard i alkoholizm – prowadzą do zaburzeń relacji rodzinnych i związków partnerskich między małżonkami.

Patologie społeczne, w tym destrukcyjne sekty wyznaniowe, oprócz tego, że przynoszą wymierne szkody społeczeństwu, demoralizują jednostki w niej uczestniczące i są patologiami w życiu rodziny. Stają się główną przyczyną konfliktów i braku opieki rodzicielskiej, wsparcia i wychowania. Dzieci zdane są, nawet w najtrudniejszych dla nich sytuacjach życiowych, tylko na siebie. Bez należytej pomocy nie są w stanie uporać się z niepowodzeniami i dręczącymi problemami. Czują się zagubione, opuszczone i nieszczęśliwe, niekochane przez najbliższych. A bez miłości rodzicielskiej trudno jest żyć – jak pisała M. Łopatkowa⁵. Dzieci wychowawczo „porzucone”, odtrącone i zaniedbane

⁵ M. Łopatkowa, *Pedagogika serca*, Warszawa 1992, *passim*.

przez rodzinę zbyt łatwo poddają się wpływom nie zawsze najkorzystniej na nie oddziałującego środowiska. Stają się drażliwe, agresywne i nieufne, nadmiernie lękliwe, bierne i zagubione, „lepkie” uczuciowo. Nie są sobą, nie nauczyły się w dotychczasowej rodzinie wielu rzeczy ważnych, które są w życiu dorosłym tak bardzo potrzebne. Nie mogą zaspokajać swoich podstawowych życiowo potrzeb, w tym tak kluczowych dla jednostki jak potrzeby miłości, afiliacji i bezpieczeństwa. Nie mają takich samych warunków do zdobywania wiedzy i zawodu, pozytywnego uczenia się funkcjonowania w rodzinie. Z opuszczonych i zaniedbanych dzieci najczęściej rekrutują się – w następnym pokoleniu dorosłych – kolejne ofiary przestępstwa i patologii. W sytuacjach ekstremalnych wychowaniem zajmują się odpowiednie służby i instytucje opiekuńczo-wychowawcze lub rodziny zastępcze. I chociaż nie są to rozwiązania najlepsze, to jednak, gdy własna rodzina zawiedzie, jedyne do zaakceptowania.

2. Sekty jako patologie społeczne

Sekty wyznaniowe są patologiami społecznymi o szerokim spektrum działania, przekraczającym granice jednego kraju. Działalność ich charakteryzuje się silną izolacją jednostek względem otoczenia, środowiska i rodziny. Podstawowym celem działalności jest werbowanie nowych członków, a przez to – osiąganie korzyści materialnych i wpływów społecznych. Określane są organizacjami autorytarnymi o despotycznym, hierarchicznym stylu rządzenia. Strukturalnie przypominają piramidę finansową, w której charyzmatyczny lider posiada swoich zastępców, a ci z kolei – na kolejnych poziomach hierarchicznej struktury – swoich, by wreszcie dojść do ostatniego poziomu reprezentowanego przez nowych, zwербowanych członków. Posiadają potrójny, a w istocie podwójny system wartości, jeden dla nowo werbowanych, drugi dla stałych członków organizacji, a jeszcze inny dla samego guru.

Te wartości, które mają przyciągać nowych adeptów, ujmowane są werbalnie w kategoriach: prawdy, pokoju, dobra, miłości, szczęścia, przyjaźni i zbawienia. Większość z tych wartości jest zaliczana do wartości uniwersalnych o podstawowym znaczeniu dla egzystencji człowieka, które nadają sens i cel jego istnieniu. Są one publicznie artykułowane, chętnie „uzewnętrzniane” i eksponowane dla nowych adeptów. Stanowią podstawę zwerbalizowanej doktryny organizacji. W rzeczywistości mają znaczenie przede wszystkim marketingowe i propagandowe – dostosowane do indywidualnych potrzeb, problemów i celów życiowych werbowanych osób. Są odpowiednio dopasowaną ofertą dla poszukiwań egzystencjalnych, duchowych i metafizycznych, rozwiązaniem wszystkich problemów indywidualnych i światopoglądowych

elastycznie dostosowanym do potrzeb pojedynczych osób, które stały się obiektem zainteresowania organizacji. I dlatego dla osób z zewnątrz organizacji – tak bardzo cennych, znaczących i poszukiwanych. W rzeczywistości są one sfalsyfikowane (ukrywają bowiem pod swoją fasadą wartości zupełnie inne, prawdziwe), charakterystyczne dla sekciarskiego marketingu wielopoziomowego.

Nie bez powodu mówi się, że wprowadzając do sekty nowicjusza, traktuje się go jak księcia, a po wprowadzeniu – jak poddanego, współczesnego „niewolnika” – osobę, po „wypraniu mózgu”, zniewoloną, ubezwłasnowolnioną i uzależnioną. Ale najpierw wprowadzany neofita czuje się wyśmienicie i komfortowo. Nareszcie znalazł rozwiązanie, panaceum na wszystkie swoje problemy i rozterki życiowe, jest szczęśliwy, „wtajemniczany” (czyli w rzeczywistości „indoktrynowany”, ale jeszcze o tym nie wie) w to, co powinno być dla niego najważniejsze, traktowany w sposób niezwykle uprzejmy i troskliwy, przyjazny jako osoba, której organizacja, bez względu na sytuację życiową, w jakiej się aktualnie znajduje, może wiele zrobić. Obdarza się go już od samego początku szczególną sympatią i uznaniem, a nawet bezinteresowną przyjaźnią i „miłością”. „Miłość” zresztą w sektach odgrywa kluczową rolę. Jest podstawową wartością i kategorią pojęciową w jednej z najczęściej stosowanych technik werbowania, słusznie określaną „bombardowaniem miłością” – wyjątkowo mocną stroną propagandową każdej sekty.

Rzeczywiste wartości szczegółowe oraz system aksjologiczny, z którego są one wyprowadzane, znane są wyłącznie założycielowi sekty. To on decyduje o ich realizacji i on dla ich realizacji założył organizację. Z codziennego postępowania można jedynie dedukować, iż są to najczęściej: seks, władza, prestiż i pieniądze. Wartości te stanowią ośnowę dla innych, bardziej szczegółowych. Stąd można w sposób uprawniony wnioskować, iż są one wartościami „uniwersalnymi” dla guru (założyciela) sekty. Natomiast inne – „podawane do wierzzenia” – mają znaczenie tylko instrumentalne, są środkami do realizacji tych pierwszych. Naturalnie, taki moduł wartości „uniwersalnych” ze zrozumiałych względów nie może być publicznie artykułowany. Jest realizowany i rzeczywisty, ale nie jest „upubliczniany”, pieczołowicie ukrywany w tajemnicy przed wszystkimi członkami sekty, łącznie z jej liderami. Ujawniony, mógłby być katastrofalny dla guru i jej organizacji. Zdaje z tego sobie sprawę założyciel i doskonale wie, co grozi mu za takie gigantyczne oszustwo – kara w najwyższym wymiarze i unicestwienie, rozpad sekty. Ale tego ostatniego nie życzą sobie nawet jego najbliżsi liderzy, którzy w tym „procederze” biorą czynny udział i mają z tej działalności godziwe utrzymanie.

O potrójnym „założku” systemu wartości można mówić w takim znaczeniu, iż to właśnie ta część respektowanych działań, jako wartości „pośredniczących” w dochodzeniu do realizacji wartości transcendentalnych, jest

wartością zasadniczą w biologicznym życiu każdego członka organizacji. To one jedynie bowiem mogą sprawić osiągnięcie wartości ponadczasowych i ponadludzkich, dla których (rzekomo) ta organizacja została założona. O zbiorze konkretnych wartości „pośredniczących” (instrumentalnych, ale koniecznych) decyduje guru jako osoba wtajemniczona i bezpośrednio kontaktująca się z bytem transcendentnym, dla innych nieosiągalnym. Trzeci zatem nurt wartości jako pewien system jest adresowany do osób już związanych z sektą, znany im i prezentowany w postaci określonych zobowiązań i powinności – najczęściej w formie „kodeksu postępowania” lub „moralnego kodeksu postępowania”. Wiąże się on ściśle z poprzednim, „upublicznianym”, realizowanym w kontakcie z potencjalnymi kandydatami.

W istocie rzeczy można połączyć owe dwa systemy (czy podsystemy), które adresowane są zarówno do nowo wstępujących, jak i będących pełnoprawnymi członkami organizacji w jeden integralny system, różnicowany ze względu na stopień wtajemniczenia przez założyciela sekty. Nie koliduje to i nie wyklucza odrębności innego systemu, jak również z nim się zupełnie nie wiąże, to jest systemu, który jest znany tylko jemu i przez niego ustanawiany, utrzymywany przez guru w ścisłej tajemnicy. Tak więc w takim znaczeniu powinno się mówić o podwójnym systemie wartości, a co za tym idzie – o „podwójnej”, „dwubiegunowej” moralności samego guru – osoby ustanawiającej oba systemy.

Poziomów struktury w sektach wyznaniowych może być wiele, w zależności od popularności, aktywności liderów w grupach oraz czasu funkcjonowania. Każdy członek, który „zbudował” pod sobą grupę wyznawców, może być tej grupy liderem, określanym często „opiekunem duchowym”, ale w dalszym ciągu jest członkiem lidera wyższego rzędu, do którego przynależy. Aby móc werbować nowych członków – co jest podstawowym obowiązkiem zapisanym w kodeksie – należy przejść odpowiedni cykl szkoleń. Za szkolenia, określane w organizacji „wtajemniczaniem”, zbliżaniem się ku najwyższej „prawdzie”, należy uiścić opłaty przeznaczone za dostęp do odpowiednich materiałów: ulotek, broszur, środków audiowizualnych, książek, w tym „książek-wywiadów” samego guru (nie zawsze bowiem guru potrafi pisać) itp., a także osobom, które są liderami wyższego rzędu i takie szkolenia prowadzą oraz opłaty formalnoorganizacyjne. Po odpowiednim „wtajemniczeniu” i po przejściu niezbędnych kwalifikacji wewnątrzorganizacyjnych uzyskiwanych w trakcie „edukacji” (w istocie indoktrynacji) oraz po awansie w strukturze organizacji, nowy lider jest przygotowany do prowadzenia podobnych szkoleń, jakie sam przechodził przy „wtajemniczaniu” i może wreszcie zarabiać na innych, mniej „wtajemniczonych” adeptach.

W niektórych organizacjach liczba poziomów szkoleń („wtajemniczeń”) przekracza kilkaset. Zatem nie brakuje „samonapędzających się” zadań i kolejnych możliwości pozyskiwania walorów materialnych. Bywają sekty, których

liczebność członków kształtuje się w granicach miliona, a nawet więcej. Są to sekty o zasięgu międzynarodowym i międzykontynentalnym. Największe z nich, jak twierdzą znawcy przedmiotu, wywodzą się z kręgów azjatyckich, afrykańskich i południowoamerykańskich.

W literaturze pedagogicznej sekty religijne są słabo rozpoznane. Brakuje opracowań pogłębionych i zwartych. Istniejące publikacje są przyczynkarskie i z reguły ograniczone do opisów zewnętrznych form aktywności. Najczęściej przedstawiane są techniki werbowania i działalność promocyjno-marketingowa. Brakuje pogłębionej analizy aktywności sekty, jej założeń etyczno-moralnych i ideowych oraz rzeczywistej istoty działalności poszczególnych członków i jej liderów, w tym głównego przywódcy – guru. Nie jest dostatecznie wyjaśniona geneza sekt wyznaniowych, ich założenia pierwotne oraz dynamika zmian strukturalnych, zadaniowych i osobowościowych.

Sposoby i techniki werbowania, nawiązujące do wartości religijnych, są w sektach zróżnicowane, charakterystyczne dla danego kręgu kultury i typu organizacji. Są sugestywne i dostosowane do indywidualnego odbioru i sytuacji życiowej kandydata. Proponują nowe, lepsze w jego odczuciu wartości (dla niego niemożliwe do zweryfikowania), inną wizję rzeczywistości i świata, określoną rolę w systemie hierarchii społecznej, na tyle atrakcyjną, że pochłaniającą jego uwagę, inny, zupełnie nieznany sposób myślenia i relacji międzyludzkich. Roztaczane są przed nim fascynujące wizje nowych przestrzeni działania i możliwości ludzkiego życia, w którym „nie ma rzeczy niemożliwych”, a „ludzie stają się bogami”, leczą ludzi, czynią cuda oraz wskrzeszają zmarłych⁶.

Zdezorientowany, zszokowany i zachwycony jednocześnie „nową” wizją świata, nieustannym „bombardowaniem miłością”, niemalże bezgraniczną uprzejmością i uczynnością względem niego wszystkich członków grupy, traci nowy adept doktryny orientację, co rzeczywiste i prawdziwe, a co fikcyjne i fałszywe, co jest jedynie socjotechniczną grą grupy i indywidualną psychomanipulacją. Nie orientuje się wcale, skąd, dlaczego i w jakim kierunku tak naprawdę zmierzają ci, którzy tak troszczą się o jego dobre samopoczucie i doznania. Dlaczego właśnie nim się zajmują i z czego się utrzymują. Co w „tajemnicy” jest tajemne, a co świadomie z tej tajemnicy jemu „objawiane” dla

⁶ Takie ponoć nadprzyrodzone zdolności posiadał Sathya Sai Baba (hinduski założyciel „Sai Baby”), zmarły w 2011 r., w wieku 85 lat (choć wcześniej przepowiadał swoim uczniom, że odejdzie z tego świata, mając 92 lata), o którym można przeczytać takie oto słowa: „Baba ukazuje się w swym ciele eterycznym lub w postaci fizycznej, żeby uzdrawiać, przychodzić z pomocą”, za: P. Mason, R. Laing, *Sathya Sai Baba*, Bydgoszcz 1996, s. 301; dalej: „nie ma dnia czy nocy, żeby nie opuszczał swego ciała (najprawdopodobniej wielokrotnie), żeby pomagać wyznawcom”, tamże, s. 302 oraz: Sai Baba „powiedział, że Budda, Mahomet i Jezus z Nazaretu dysponowali w pewnej mierze boską zdolnością widzenia, ale tylko on i Kriszna dysponują nią w pełni”, tamże, s. 303. Podobnych wypowiedzi jego zwolenników znajdziemy wiele.

jakichś bliżej nieznanym mu celów. Podoba mu się „język”, jaki panuje w organizacji, jest inny, jakby bliższy człowiekowi, łagodny, przyjazny (nie wie, że to tylko forma marketingu). Jest bezwolny i infantylny, ufny jak dziecko, niezdolny do asertywnego, racjonalnego myślenia.

Poznaje nowych ludzi, dla niego życzliwych i skłonnych do wyrażania uznania i pochwał. Ludzi obdarzonych charyzmą oraz ponadprzeciętnymi możliwościami, uśmiechniętych, dbających o jego dobre samopoczucie, przyjaznych i zapewniających zaistnienie w określonym środowisku. Ludzi, którzy, jeśli nie pomogą, to przynajmniej pocieszą i utwierdzą w przekonaniu, że zmartwienia i troski, jakie posiada, nie są tego warte. Nawet te najbardziej groźne dla codziennego życia nie mają w tym przypadku żadnego znaczenia. Przecież jest „jedyną taką osobą na świecie”, a to wartość nadrzędna, jaką już dysponuje. Nowo wstępujący członek sekty w nowej grupie społecznej używa wszystko, czego mógłby zapragnąć. Później okaże się, że jest to „prawdziwa rodzina” bratnich dusz i wyznań, natomiast guru jest ich „ojcem” (oraz „ojcem” wszystkich ludzi na świecie)⁷. Od samego początku adept ma osobistego „przewodnika duchowego” i przyjaciela, który jest doradcą i powiernikiem, któremu wszystko może wyznać i na którym może polegać⁸. Jest serdecznie witany i wyróżniany przez wszystkich na ogólnych spotkaniach, na których są roztaczane piękne wizje przyszłego świata, gdy organizacja go opanuje. Staje się osobą ważną, zaszczyconą, jedyną i niepowtarzalną.

Buduje go to i wzmacnia psychicznie. Tak wiele już osiągnął, nie dając nic w zamian. Jest tym wszystkim zaskoczony i jednocześnie bezgranicznie zachwycony. Nowy, piękny, wprost bajeczny świat fotoplastikowych przeżyć, relacji i kontaktów międzyludzkich, przekraczających dotychczasowy wymiar realnej rzeczywistości jest imponujący, olśniewający i szokujący zarazem. Oferuje mu nie tylko (czy nie tyle) dobra podstawowe życia codziennego – drobne poczęstunki, często darmowe wyżywienie i czasowe utrzymanie u „współbraci”, wiele miłych słów, komplementów itp., ale i dobra z „wyższej półki”, między innymi współlogarniającą „ludzką miłość”, łącznie z najwyższym dobrem, jedynym, bez którego życie traci sens – życiem pozagrobowym.

Tak niecodzienne wrażenia i przeżycia powodują, że wstępujący do sekty adept jest w stanie dla opowiedzenia się za aktualną perspektywą, która przed nim się roztacza, poświęcić wszystko, czym dysponuje: swój dotychczasowy status społeczny i rodzinny majątek, preferowane do tej pory cele i wartości, rodzinę i najbliższych. Prawdopodobnie – myśli sobie – że oni zrobiliby to samo,

⁷ Problem w tym, że takich „ojców” (guru) jest wielu, a sekt co najmniej ok. tysiąca, czyli każdy żyjący człowiek ma ich również bardzo wielu, nie mówiąc już o tych, którzy już nie żyją.

⁸ W istocie jest to osoba, która ciągle go inwigiluje i indoktrynuje.

gdyby mieli tyle szczęścia co on. Tak ponoć uczynili ci wszyscy, którzy dostąpili takiej możliwości (nagrody) przed nim wcześniej – jak twierdzi jego „opiekun duchowy” i włączyli się w tę organizację pełną szczęścia. Może zatem spokojnie wyrzec się dotychczasowego trybu życia i myślenia (jako grzesznego), dotychczasowych pragnień⁹ i dążeń światopoglądowych, moralnych wartości. Ma również zapewnione zabezpieczenie przed nieszczęściem od samego guru i jego wszystkich liderów, w tym najbliższego „opiekuna” i „przewodnika duchowego”, który go do tej organizacji wprowadził.

Przystępując do sekty, nowy członek jest przekonany o jej społecznej sile, gigantycznej potędze, że znalazł wreszcie „prawdziwych” przyjaciół, a wraz z nimi „prawdziwą rodzinę”, braci i sióstr, których są tysiące, jeśli nie miliony. Nawet jeżeli jego organizacja (oczywiście jedynie „prawdziwa”, tzn. oparta na „prawdzie”) liczy sobie kilkadziesiąt tysięcy, to gdy każdy z członków wprowadzi miesięcznie nawet jedną osobę, to będzie liczyła dwanaście razy więcej już po roku, po dwóch latach kilka milionów, a po następnych czterech latach kilkadziesiąt miliardów osób (czyli znacznie więcej, niż liczy obecnie kula ziemską – ale te absurdy nikomu nie przeszkadzają). Tak wynika z prostej arytmetyki obliczeń. A przecież wprowadzenie jednej osoby miesięcznie to tak niewiele, to da się zrobić. Sprawia to wrażenie ogromnej siły (także w stosunku do rodzin tradycyjnych), poczucia bezpieczeństwa i uwiarygodnia organizację liczbą przekonanych (zwerbowanych) osób. Zwłaszcza, że „rodziną” kieruje ktoś szczególny, charyzmatyczny, obdarzony niezwykłymi możliwościami czynienia dobra. To myślenie (raczej bezmyślność) ostatecznie przesądza o wyborze nowej ścieżki życia.

Guru jest przywódcą stanowczym i wymagającym lojalności od swoich członków, a zarazem dobrotliwym i miłosiernym (w zależności od potrzeb i różnych form marketingowej działalności, czasami nawet psychologicznego szantażu), „ojcem” wszystkich członków grupy, troszczącym się o całość organizacji, jak i o najdrobniejszą rzecz, zdarzenie czy sytuację w grupie. Dzięki wertykalnej komunikacji w piramidalnej strukturze wie o wszystkich i wszystkim, co się dzieje. To kolejna technika werbowania i utrzymywania pozorów „nadludzkich” mocy. Jest ojcem „prawdziwym”, troskliwym oraz opiekuńczym, który dba o wszystkich. Może dać więcej niż jakikolwiek człowiek na świecie: wszelkie dobra ziemskie i co najważniejsze – wieczne zbawienie. Uświadomienie sobie tej oczywistej „prawdy” jest jednocześnie

⁹ W „Kodeksie Postępowania” Organizacji Sathya Sai Baby czytamy: „Każdy członek Organizacji (...) musi podjąć praktykę duchową” i zobowiązać się do: „systematycznego ograniczania pragnień i wykorzystywania zgromadzonych tą drogą oszczędności dla dobra innych” („na cele służebne” – w „Kodeksie Postępowania”, ogłoszonym 14 stycznia 1981 r. – materiał powielony), za: www.sathyasai.org.pl. Nareszcie cel się wyjaśnia – oszczędności na cele „służebne” (sekty).

totalnym, nieodwołalnym zniewoleniem i ubezwłasnowolnieniem. To on i tylko on jest w stanie zapewnić „życie po życiu” osobie, która jemu zawierzy, z nim pójdzie i będzie wspólnie z innymi z grupy „nawracać” (werbować) ludzi „niewiernych”, „jeszcze niedojrzałych”, sceptyków, słabych i opieszłych, przebywających w „czyśćcu” doczesności, na niższych poziomach swego rozwoju.

Ich również kocha „ojciec” wszystkich ojców, matek i dzieci na świecie. On, prawdziwy humanista, preferujący wartości uniwersalne, ale także ogólnoludzkie, jest przyjacielem nie tylko swoich wyznawców, który chcąc ich „zbawić”, poświęca swoje doczesne życie. Kto mu w tym pomoże, w tej możliwie „najszlachetniejszej” ze szlachetnych misji, ten „zbawienia” dostąpi pierwszy. Inni, pozostali będą zmuszeni czekać więcej i cierpieć z tego powodu.

Dla tak rozumianej perspektywy przyszłości – jasnej i jednoznacznej – oraz możliwości przebywania w grupie, objętej mesjanistycznymi, proroczymi wizjami, przekraczającymi partykularne cele i wartości człowieka uwikłanego w problemy codziennego życia, realne problemy związane z kimkolwiek i czymkolwiek poza organizacją są wyjątkowo znikome i mało warte przedmiotowego zainteresowania.

Czy zatem nowicjusz może mieć jeszcze jakieś wątpliwości, skrupuły, wyrzuty sumienia i obiekcje, rezygnując (dobrowolnie – czy jednak maniakalnie?) z dotychczasowych ambicji i aspiracji osobistych. Wybór może być tylko jeden. Pójść drogą wskazaną przez mistrza, przestać się martwić i myśleć. Bo myśleć to wahać się i udręczać, czy wszystko, co się robi, jest dobre, należyte, czy zapewni się dostatek rodzinie. Wystarczy tutaj tylko być, to on – Mistrz i Prorok – uczyni to wszystko za nas.

Totalna indoktrynacja obejmuje cały system sterowania jednostką poprzez:

- stosowanie wyrafinowanych technik manipulacji bezpośredniej i pośredniej (uwodzenia, „bombardowania miłością”, „prania mózgu” i innych) o charakterze indywidualnym i zbiorowym;
- wykorzystywanie środków werbalnych, pozawerbalnych (rytuałów, postaw, gestów, mimiki, symboli) i technicznych (fonicznych, wizyjnych, teleinformatycznych, budowli sakralnych) oraz gadżetów wykorzystywanych w iluzji, hipnozie i okultyzmie;
- strukturę organizacyjną (piramidalno-networkową), w której liderzy ze struktur wyższych poziomów wiedzą wszystko, co najistotniejsze, o liderach z niższych poziomów, a ci z kolei o szeregowych członkach poprzez bezpośredni z nimi kontakt i obserwację;
- inwigilację i donosicielstwo, które są permanentnie wykorzystywane w piramidalnej strukturze sekty;
- formy i metody pracy w organizacji, w tym agitację i pracę wolontariuszów na rzecz środowiska (organizacja kursów językowych, edukacyjnych

- i terapeutycznych, różnych form spędzania czasu wolnego, pomocy wychowawczej w szkołach i innych placówkach oświatowych itp.)¹⁰;
- marketing klasyczny i wielopoziomowy;
- zastosowanie wartości dwuwymiarowych, w ujęciu rzeczywistym – sfalsyfikowane i prawdziwym – utajnione.

3. Destrukcja rodziny

Ten sposób manipulacji nowych członków przynosi głęboką deregulację psychiczną i światopoglądową dotychczasowych wartości i wyborów jednostki. Doprowadza do konfrontacji z rodziną, jej przestrzenią życiową i moralnymi wzorcami życia. Wartości uznawane w sekcie za najwyższe i najbardziej pożądane, nijak się mają do wartości rodzinnych, przeplatanych wieloma obowiązkami i zadaniami. Nie są z nimi spójne i nie dają się na dłuższą metę ze sobą pogodzić. Są w kluczowych sytuacjach ze sobą sprzeczne. Relacje z dotychczasowym małżonkiem (małżonką) i dziećmi odbiegają dramatycznie w nowej organizacji życia od panujących w rodzinie na niekorzyść rodziny. Cele i marzenia przestają małżonków łączyć, a dzieci jednoczyć. Dotychczasowe życie w rodzinie zdecydowanie przegrywa z „nowym”. Wspólnota majątkowa rozpada się. Nie ma wspólnych planów zamieszkiwania, starania się o lepsze, bardziej komfortowe warunki rozwoju dzieci.

Demony zaczynają swój chocholi taniec. Bo gdy rozum śpi, to one buszują. Niszczą najpierw rozum, a wraz z nim wszystko, co najcenniejsze. Czynią człowieka wrakiem, sfanatyzowanym i ubezwłasnowolnionym, uzależnionym od sekty i jej destruktorów. W efekcie rodzina pustoszeje, przestaje istnieć.

¹⁰ Na początku nowego tysiąclecia prasa donosiła o swoistym „wysypie” nowych form organizacyjnych działalności charytatywnej w Trójmieście do ok. 100 w ciągu 2-3 lat. Ile z nich należało do sekt wyznaniowych – nikt nie jest w stanie sprawdzić. Czy podobne formy powstają w innych okęgach kraju i o jakim profilu – nie wiadomo. Ale jedno jest pewne, że o ile to jest możliwe, bez wątpienia takie „załączkowe” kontakty przez sekty są i będą organizowane, aby werbować nowych członków pod każdym możliwym pozorem na rzecz własnej pracy organizacyjnej – powiększania liczby członków, bo z tego w efekcie są pieniądze (duże), którymi tylko guru dysponuje.

IV

FOLIA

UCZELNIA WYŻSZA
A WYZWANIA RYNKU PRACY

MARTINA BLÁŠKOVÁ

RUDOLF BLÁŠKO

Orientation process of the graduates realized by organizations

Introduction

Acquisition of universities graduates opens the organizations to dynamical external market of work (human) potential. The organizations confront their employment expectations and offers with the characteristics of other employers, and namely, with the expectations and offers from the side of young job candidates. The most successful graduates become the new members of organization. They are enthusiastic; have a lot of ambitious plans, working purposes, and energy. They want to be beneficial and to become the contribution for their new employer. They want to perform a job which can fulfill them. Graduates want to work in an atmosphere of the understanding and continue in further development of their predispositions, skills, experience, and talent.

Evidently, first days and weeks of the job will influence the efficiency and satisfaction of young employees for a long time. From this reason, first days and weeks should be prepared and done consciously, harmonically, with a respect to capability and possibilities of the young people and possibilities of the employees and managers working within the organization so far. Just the **will, obligingness, understanding, help, communication, and interest** rank among the most important elements/tools in the beginning of graduates' career. These elements decide about in what time and with what difficulties the graduate will be involved into the organizational value system and start to participate in creation of the customer attractiveness.

Graduate's working life and career within the organization begin on the base of harmonized cooperation of the organization representatives. A lot of positive (wished) and negative (unwished) periods, moments, and positions will be the content of working life. These moments touch the beginnings of cooperation with the organization, involvement into the efficient environment,

possible movements in the career, and also the period in which the cooperation with organization will be finished potentially. Mentioned above changeable stages/processes can influence the graduates' attitudes from the viewpoint of loyalty towards the organization, level of the expressed working behavior, and parameters of the future performance.

1. Determination of the graduates' orientation at the employer

The orientation means a prepared carefully and realized logically involvement of the graduates into the organization. It represents a long-term process of acquiring many information, knowledge, experiences, values, expressions, and trust through which the young employee familiarizes with the organization, its vision, mission, philosophy, and culture, working place demands, team of the colleagues, communicational system, and becomes the creator of useful contributions and the accepted part of organizational social system.

The orientation reflects and contains the systematic effort of the organization representatives and the graduates so that the process of acclimatization, taking, understanding, accepting, and turned providing of the demanded knowledge, experiences, and models of behavior will be as more as possible simplified.

R.L. Mathis and J.H. Jackson define the orientation in following way: "Orientation is the planned introduction of new employees to their jobs, coworkers, and the organization. The overall goal of orientation is to help new employees learn about new work environments and *get their performance to acceptable levels* as soon as possible. The orientation process has several specific purposes: to create an initial favorable impression, to enhance interpersonal acceptance, and to reduce turnover" [1997, p. 284].

We can derive from a mentioned idea that the graduates' orientation really has **various dimensions**: performable, feeling, interpersonal, time and economical. We can complement also the intellect dimension (to master new knowledge, to acquire, and to provide disposed experiences to the colleagues). All these dimensions of the orientation process are connected and interdigitated mutually. A success in one dimension causes naturally (both in positive and negative meaning) the success in every one single.

According D.A. DeCenzo and S.P. Robbins, the new-employee orientation covers the activity involved in introducing a new employee to the organization and to his or her work unit. It expands on the information received during the recruitment and selection stages, and helps *to reduce the initial anxiety* felt in the beginning a new job [1999, p. 223]. This determination induces the necessity of careful treat with information and facts those will be communicated to the new employee.

The knowledge is important that the orientation runs in two basic fields: in a field of *working adaptation* and in a field of *social adaptation*. I. Nový and A. Surynek present that the working adaption is the process in result of which a **gradual harmonization** of set of the individual's personality predispositions with the concrete demands of job is done. The social adaptation is the process in which the individual includes himself/herself into the structure of social relations both in the group and wider social conditions [2002, p. 148-149]. It can be supplemented here that both these orientation plans (fields) are connected closely and an existence one of them is not possible without the other.

The orientation should include a pleasant entrance, an acquaintance with the organization and other employees, and a *building psychical comfort* for the new employee (social adaptation), and an informing about the organization function, its space conditions, working duties and demands (working adaptation) on basis of the worked out job description [Bláha et al., 2005, p. 128].

2. Survey realized in the field of orientation

Orientation of the graduates may be considered as an important process of human potential management in the organization. It influences strongly a subjective understanding of a dynamics and habits of the organization from the side of young employees.

In these intentions, we can present the results of our questionnaire survey orientated to the students' preferences in area of their future employment. In the survey, realized in 1999, 115 students finishing the university study in Slovak Republic (universities in Bratislava, Banská Bystrica, Žilina, and Ružomberok) have been participated. It flowed from the survey a lot of instigative facts. For example, the young people *planned to employ* themselves in a "good" and "bigger" organization (74% of respondents). Less of them considered the possibility to obtain employment in a small private organization (18%) or to take own business (12%).

The students planned to use more methods simultaneously in *applying for first job*. They could use the personal contacts mostly (62% frequency of this possibility/method), the writing asks for job sent to more organizations (55%), the visit of chosen organization personally (55%), the answering to advertisements (44%), the job finding by internet (33%), or the interest on employment in organization in which the student done his/her diploma thesis (27%).

In open question, the students would note *what contributions (effects) they expect of the first job*. Their answers are presented in Table 1. On the contrast to fact that the financial security is expected by one half of the respondents almost, this attribute was not presented on the first place in any case.

Table 1. Expected contributions flowing from employment

Expected characteristics	Number of students	Expected characteristics	Number of students
Financial security	56	Certainty	7
Self-realization and satisfaction	38	Contacts with the others	5
Further training	23	Good working conditions	5
Professional growth	16	New experiences	4
Good relations and good team	16	Independence	4
Interesting work	14	Responsibility	4
Knowledge realization in practice	12	New team	2
Creative work	11	Flexible hours	2
Social security	9	Enjoy	2
Personality development	8	Recognition	2
Participation in decision-taking	7	Freedom in work	2

Source: own study

In concluding question, the students would order the *key characteristics of employment according the importance* viewed by them. The highest importance was given to the interestingness and creativeness of the job (with total average value 1.83 from the scale 1-10). The good relationships were ordered on second place (2.69), and the wage was ordered on the third place (3.03). The further training and development took the fourth place of the importance (3.6), the team work and possibility to participate in decision-making took the fifth place (4.21), and the high level of the responsibility took the last place (5.62).

In spite of fact that the respondents number was not too high in this survey, some generalization can be derived from mentioned above results: the Slovak universities graduates consider the job interestingness and creativeness and the good relationships more important than a financial rewarding. The graduates also have recognized that they had a low level of the practical experiences (they put the responsibility of work at last position from the viewpoint of importance). This work experience could be acquired namely in the condition of real practice, through the orientation and socialization process concretely.

The idea is important that the orientation *determinates the level of felt motivation and identification* of the individual goals with the organizational these ones. In these intentions, we cannot agree with a known reality that

the employers do not devote almost any introductive attention to the new employees often. They don't provide to graduates a time needed for a right mastering of working procedures, acceptance of organizational correlations, and introduction the graduates to new coworkers. But they strictly demand the immediate excellent results of job. Just this "non-orientation" behavior can cause potentially that the graduates (with high enthusiasm at entering the organization) could suffer from an orientation frustration. This one can cause that the newcomer could leave the organization in probation period.

Unfortunately, the results of our questionnaire survey from 2006 confirm that the orientation is not realized correctly always. We performed this survey in close cooperation with the colleagues from Technical University in Zvolen (Slovakia) and University of Technology in Czestochowa (Poland). It was orientated to the retrieval information of positive and negative tendencies occurred in key processes of the high-qualified human potential management [Blašková et al., 2006a, p. 192]. 950 respondents (498 women and 452 men) have participated in this survey actively. There were 782 employees and 168 managers of the Slovak and Polish universities.

It flows that *only* 36.57% of the asked high-qualified employees consider the orientation processes as realized rightly. These respondents have presented that the manager (superior) tried to help new employee as more as possible, to advise him or her, and to instigate his or her trust.

As can be seen from Table 2, the employees' opinions versus the managers' opinions of real course of the orientation were different widely. Namely, on the contrary of 36.57% frequency confirmed by the employees as much as 62.5% of the managers have presented that they devoted a full orientation attention and help towards the new employees [Blašková et al., 2006b, p. 25].

Table 2. Opinions differences between the employees and managers about used really ways of new employees orientation

Really used way of orientation	Frequency of employees' expressions in %	Frequency of managers' expressions in %
Full engagement of the manager and help providing to the new employee	36.57	62.50
Engagement of the manager only in a case of ask from the side of new employee	49.49	31.55
Absolute non-engagement of the manager. Employee must master problems himself	13.94	5.95

Source: own study

Mentioned results show that the practical application of the new-experts orientation indicates some imperfections. It is necessary to manage so that the orientation processes can be more efficient and so that the new employees can not be let without the adequate support and help in beginning their work career. In this way, it could be achieved the faster acclimatization of graduates and more improved function of all organization.

3. Proposed characteristics of the graduates orientation

The graduates-orientation can be understood from the various points of view. The variant understanding of the orientation should be also applied within the organizational conditions – in real practice. We propose and recommend so that the graduates orientation will be viewed and realized as the process:

- a) participative,
- b) informational,
- c) communicational,
- d) developmental,
- e) supportive,
- f) two-sided,
- g) motivational.

All mentioned attributes supply the necessary accent of a systematism and system-approach to the orientation and increase the expected contributions and effects for organization (Figure 1).

Systematism means that the orientation process of graduates should be applied permanently. It starts from the moment of first contacts between graduate and organization and lasts till up the moment of an official conclusion of orientation and recognition (expression) of many participants that the graduate has became a *stabilized employee* who would be able to work at demanded level.

System approach means that the orientation would influence not only all processes of the human potential management but even all processes of the organization management system. This approach builds effective connections among these processes and systems (including the information system, communicational system, social system, value-creative system, etc.). It opens and confirms the channels making-vital and making-simplified a mutual cooperation of all events and efforts existing within the organization.

Orientation of the young employees should be viewed as the **participative process**. A lot of the individuals and groups participate in this process. Naturally, *the newcomer – graduate* – should be the key participant. He or she knows that, in spite of his or her abilities, the organization had possibly

further, maybe a little different expectations and requirement how the job performance must be fulfilled. Because of this, the graduate has to acquire all knowledge which is considered as a necessary or helpful in the organization.

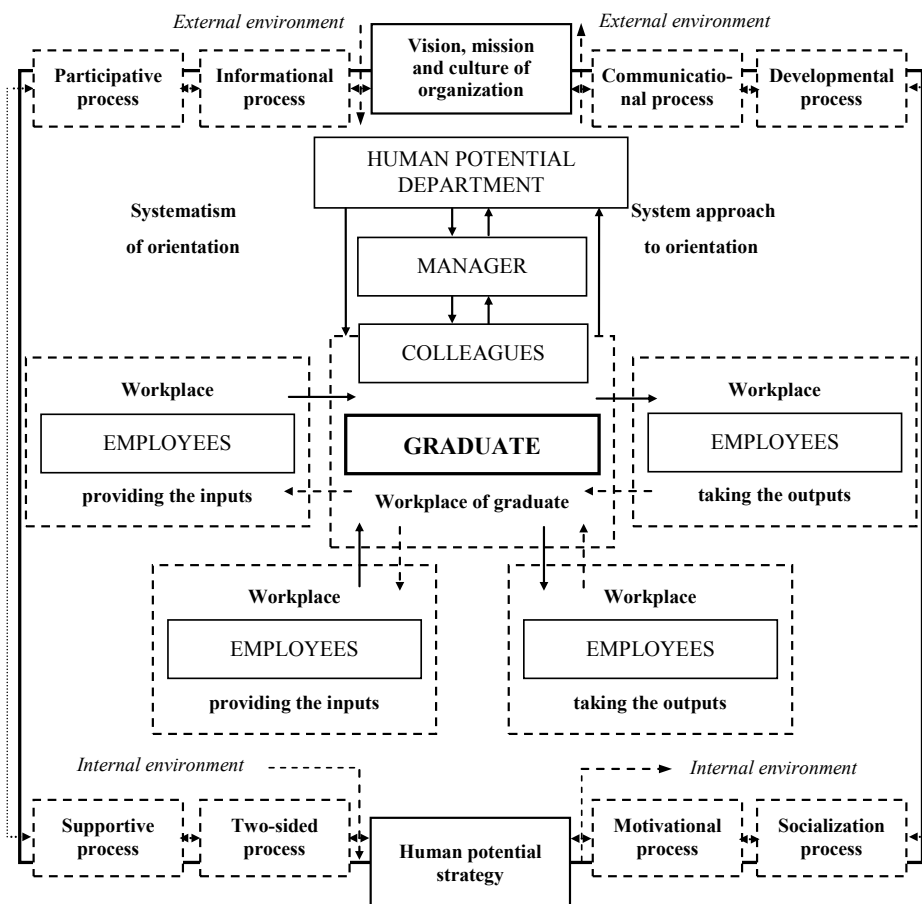


Figure 1. Characteristics (understanding) of graduates' orientation

Source: own study

The organization is a second participant of the orientation relation. Organization can act as *a whole* (it is the official employer, has its vision, mission, philosophy, used management system, system of rewarding, etc.) or as *a cluster* of other groups and individuals. The other organizational groups participating in orientation can involve:

Human potential department (it provides an organizational, methodological, supportive and service part of the orientation, provides a psychological advisement).

Working group the graduate works in which (it builds a working environment, and atmosphere, space for realization of social and emotional needs).

Working groups with close connection to the graduate's performance (these ones give him or her inputs for a work, or backwardly, take his or her outputs and cooperate on the quality of his or her performance).

The manager is important participant of the orientation. Just the manager as the direct superior is an initiator of convenient orientation activities, decides of course and forms of the defined activities, judges whether the graduate masters needed skills and habits, realizes the orientation interviews, works out the orientation evaluation, etc.

The need to understand the orientation as an **informational and communicational process** is evident. The orientation is connected with the permanent communicating, i.e. giving and receiving information. Various demands, expectations, imagines, and parameters are communicated. These ones are communicated in a great number, during a very long (several-months) period, in various forms (personally or intermediately through writing documents, electronic connection, social nets, blogs, video-presentations, etc.).

The employers have to mind a fulfillment of *transactional character* [DeVito, 2001, p. 19] of the orientation communication. It means that not only the organizational representatives communicate (handed over) needed information to the graduate and he or she receives it. Also the graduate reacts adequately on the received information through the feedback of understanding communicational content. The graduate expresses simultaneously his or her views, propositions, and suggestions how to improve both considered topic and orientation process. The manager and coworkers should accept the young employee's proposals and increase the level of communication congruity by means of an active listening.

New-employees orientation can be viewed as a **developmental (educational) process**. This one involves and is based on the efficient process of learning, i.e. on development of the graduate's skills, acquirement of new skills and experiences, embracement of more sophistic methods, and measurements, etc. The new employees improve their qualification in the widest meaning. They absorb specialized knowledge, train interpersonal skills (team work, communication skills, ability to participate), and develop their personal features (loyalty, trust, willingness, altruism, responsibility, enthusiasm, tolerance, etc.).

Orientation process of the graduates has to be also understood from the viewpoint of solving orientation problems. It can be marked as the **supportive process**. In connection with the given and received working (specialized) and socialization realities/information, the employers have to also perceive

a level of burdening the graduates are submitted during the orientation to which. Their superiors, colleagues, and human potential experts have to respect fact the graduates absorb new values, new working relations, and new forms of the behavior. They don't know who can help and advise them. They don't know how the organization acts. They fear of a failure their future work.

These uncertainties call up a *feeling of overburdening and increased anxiety* in the mind of graduates often. The greatest stress is caused by an unknown environment, an unknowing official and informal structures, an incapability to understand very complicated relationships within the organization, etc. Additionally, new employee isn't involved into any group and can feel lonely, overlooked and unwanted in the career beginning. Because of mentioned starting experiences can influence the future behavior of graduate to a great level, it is needed to devote an attention to these "stress problems" in the organization. For example, the plan and course of orientation should be accommodated in a way so that the orientation will be mastered by graduate adequately.

Orientation of the graduates should become the **two-sided process**. The young employee absorbs a lot of the facts and knowledge during the orientation evidently. But the graduate influences and will be more and more influence his or her working environment. The graduate can give/provide such methods and approaches to his or her coworkers those he or she has adopted before the taking employment in organization (during the university study, through self-improvement, etc.) and those are considered by him or her as convenient for an implanting into the organization function. It means the graduates' ability to *adapt to change* – to new job, culture... – is important. At the same time, the ability and *courage to call up* and realize needed changes within the organization is important equally.

The orientation has to be realized as the **motivational process**. *Human potential experts* and namely *managers and coworkers* have to try to motivate graduates to as full as possible harmonization of graduates' goals and motives with the organization's purposes, philosophy, and culture, and to more effective work performance. Motivators can use a positive approach, willingness, adequate style of leadership and communication, correctitude, creativeness of job, etc. On the other hand, *the graduates* try usually to keep and increase good impression and positive relation of the manager and colleagues towards them. It means they should behave and work so that the organization can be strongly motivated to keep them in organization for good (after finishing probation period) and include them appropriately into the existing structure of the organizational human potential.

Conclusion

As notes J. Stýblo, the orientation is about the common tendency of *mutual penetration and permanent confrontation* of the values, goals, norms, and other social-psychological, technical and other information and realities [1993, p. 292].

A great number of the methods exists those could be applied in the orientation. We can include here: *counselling, managers shadowing, work demonstrations, skills acquirement on training equipments (simulators), working meetings, brainstorming, organizational mini-conferences*, etc. Also a job rotation, mentoring, and facilitation are proved to be useful in this field.

Job rotation ranks among often used orientation methods. Many organizations apply this method in occupying a job the working activities of which presume the mastering operations which follow up on the several organizational units. According a principle of job rotation, the graduate familiarizes with the function either all organizational units or such units at least with which he or she will closely cooperate in the future. The basic purpose of the job rotation is to make available and make clear the goals and complex content of the considered/visited working units and to open unblocked cooperation with the colleagues from these units. "Rotation visits" should be realized in the certain time-stages, after spending the certain time on graduate's official working place. A fact is important the job rotation has to be carefully prepared and its time-table must be worked out as a harmonized result of communication and agreement from the side of all "rotated" working places.

It is recommended generally so that the graduate will spend one or two weeks at particular working places. The graduate should permanently communicate with the rotated manager and coworkers, and learn new skills, participate in solving suitable problems, and tasks, etc. To easier mastering new realities, it is convenient to assign a *personal consultant* (adviser) to the graduate at every of the working places who should devote oneself to the graduate.

There exists a very instigative method of the effective orientation of the graduates: **mentoring (patronage)**. According S. Tyson and T. Jackson, the mentoring consists of a wide spectrum of the possibilities and working tasks. The mentor can act as a *teacher* who gives relevant information about various matters running to the new colleague. The mentor can become a *positive example* to the graduate and show him or her the right ways both of work and social behavior. The mentor can be an *adviser* in beginning graduate's career – develops graduate's talent through assigning him or her interesting and demanding tasks so that the graduate can learn as more as possibly [1997, p. 125].

From the viewpoint of organizational practices and duties, it is needed to define who of the experts and managers should become the members of *organizational mentor team*. There should be nominated the recognized experts, with above of average knowledge and skills, in this team surely because they must be able to give excellent experience to the new employees and to develop their potential and talent. These mentors should be highly motivated so that they can be willing to devote their time and energy to the graduates. Namely, the mentors must be identified with an idea they would want voluntary share their own intellectual property which they have acquired by many years, during their all working career probably.

The mentor can support and improve quality of the graduate's orientation also by using of the **facilitation**. In the frame of this method, the manager acts as the makers-simply or the facilitator in relations towards the members of his or her working team and contributes to employees' development by means of improving their skills and abilities [Armstrong, Stephens, 2008, p. 75].

The facilitator can help graduates to master a working stress, to identify their latent needs and harmonize these ones with needs of the organization, to achieve a feeling of sufficiently high job satisfaction, etc. The facilitators can develop the value of these employees' potential through a correct *delegation, empowerment, participation* in setting goals, setting new tasks and specialized problems by means of right *motivational challenges, possibilities of personal growth, providing convenient contacts*, etc.

It flows from ideas and proposals presented in the article the orientation of universities graduates is **extraordinary important and sensitive area**. The organizations should deal with this process and help graduates to include them into the working and social life in this way.

Acknowledgement:

This article is a result and it has been supported by Scientific Grant Agency of Ministry of Slovak Republic, grant VEGA No 1/0067/11 *Dynamics and Content of Decision Taking Processes in Motivating Human Potential*.

Bibliography:

- Armstrong, M., Stephens, T. 2008. *Management a leadership*. Grada Publishing. Praha. 268 p. ISBN 978-80-247-2177-4
- Bláha, J., Mateiciuc, A., Kaňáková, Z. 2005. *Personalistika pro malé a střední firmy*. CP Books. Brno. 284 p. ISBN 80-251-1374-9
- Blašková, M., Borkowski, S., Rosak, J., Blaško, R. 2006. *Tendencie riadenia a rozvoja vysokokvalifikovaného ľudského potenciálu na slovenských a poľských univerzitách*. In: Proceedings of International Scientific Conference Human Potential

- Management in a Company. Technická univerzita. Zvolen. Pp. 191-199. ISBN 80-228-1585-3
- Blašková, M. a kol. 2006. *Riadenie a rozvoj vysokokvalifikovaného ľudského potenciálu*. Technická univerzita vo Zvolene. Zvolen. 121 p. ISBN 80-228-1701-5
- DeCenzo, D.A., Robbins, S.P. 1999. *Human Resource Management*. Sixth Edition. John Wiley & Sons, Inc. New York. 546 p. ISBN 978-0-471-29989-8
- DeVito, J.A. 2001. *Základy mezilidské komunikace*. Grada Publishing. Praha. 420 p. ISBN 80-7169-988-8
- Mathis, R.L., Jackson, J.H. 1997. *Human Resource Management*. Eight Edition. West Publishing Company. Minneapolis. 602 p. ISBN 0-314-08248-7
- Nový, I., Surynek, A. 2002. *Sociologie pro ekonomy a manažery*. Grada Publishing. Praha. 191 p. ISBN 80-247-0384-X
- Stýblo, J. 1993. *Personální management*. Grada Publishing. Praha. 334 p. ISBN 80-85424-92-4.
- Tyson, S., Jackson, T. 1997. *Organizační chování*. Grada Publishing. Praha. 232 p. ISBN 80-7169-296-4

Summary

The article deals with a topic of the graduates' orientation when they enter firstly into an organization. The graduates are very dynamical. They have a lot of ambitions, expectations, plans, and energy. But it is necessary to keep and support this dynamism and enthusiasm. Orientation of the graduates is a process through which the organizations can develop all their creative potential and strengthen their motivation. Results of a questionnaire survey realized in 2006 confirm that the orientation process is underestimated and this one is not realized correctly. Because of this fact the article recommends so that the orientation can be understood and performed as a process participative, informational, communicational, developmental, supportive, two-sided and motivational. This process can use a lot of orientation methods, i.e. managers shadowing, job rotation, mentoring, facilitating, etc.

MARIUSZ BRUNKA

Działalność samorządu studenckiego jako forma przygotowania absolwentów uczelni do funkcjonowania w przestrzeni samorządowej

1. Uwagi wprowadzające

We współczesnym demokratycznym społeczeństwie spotykamy się z różnymi formami samorządu. Opisują one między innymi rzeczywistość publiczną wspólnot komunalnych (jednostki samorządu terytorialnego), religijnych (uznane związki wyznaniowe), gospodarczych (izby rolne i gospodarcze), a po części również zawodowych (np. zawody prawnicze lub medyczne). W ich przestrzeni organy wyposażone w kompetencje władcze wykonują rozliczne zadania publiczne (np. w dziedzinie oświaty, kultury czy gospodarki) w imieniu i ze skutkiem prawnym dla konkretnego związku publicznoprawnego (np. gminy), który ustawodawca wyposażył w takie uprawnienia¹. Są i były one od dawna nie tylko wydajną formą administrowania, ale i swoistym rodzajem komunikacji społecznej, sposobem na wyrażanie woli narodu politycznego².

Biorąc to pod uwagę, nie sposób nie zauważyć, że zdolność poruszania się w przestrzeni samorządowej należeć musi obecnie do podstawowych wyznaczników dobrze przygotowanego absolwenta szkoły wyższej, gotowego do podjęcia zadań zawodowych, kształtowanych w dużym stopniu przez te warunki. Wyraża się to w szczególności w fakcie, iż dla sporej części absolwentów uczelni samorząd będzie wykonywał funkcje pracodawcy (np. dla nauczycieli w publicznych placówkach oświatowych czy pracowników socjalnych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej) albo w inny sposób bezpośrednio

¹ Prowadzi to do sytuacji, w której zakres spraw dotyczących obywateli, przekazanych przez państwo do dyspozycji samorządów jest ilościowo znacznie większy aniżeli kompetencji, jakie ustawodawca pozostawił w tej materii w gestii administracji rządowej. Ich przegląd tylko w odniesieniu do samorządu terytorialnego obrazuje m.in.: M. Brunka, B. Kumorek, E. Łuczak-Kumorek, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003.

² H. Olszewski, *Rządy sejmikowe a problem samorządności w dawnej Polsce. Uwagi historyka prawa*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski i B. Popowska, Poznań 1997, s. 365.

oddziaływał na ich przyszłość (np. poprzez system reglamentacji zawodów zgrupowanych w korporacjach).

Naturalnym miejscem najszerzej rozumianego „przysposobienia samorządowego” jest partycypacja młodzieży w formach samorządowych działających w ramach placówek oświatowych i akademickich. Stąd znaczenie tego zagadnienia dla faktycznych kompetencji (obejmujących specyficzną wiedzę, umiejętności i postawy), jakie powinien uzyskać absolwent każdej uczelni oraz powód teoretycznego podjęcia tej problematyki.

Punktem wyjścia dla niniejszych rozważań jest przede wszystkim prawny wymiar działalności samorządu studenckiego. W nim bowiem określone zostało pole autonomii woli tej wspólnoty oraz faktyczny zakres możliwości jej oddziaływania na zewnątrz. W przypadku samorządu uczniowskiego mamy praktycznie do czynienia bardziej z ideą i zachętą aniżeli z w pełni rozwiniętym modelem samorządności. Wynika to przede wszystkim z faktu, że uczniowie, co do zasady, są osobami niepełnoletnimi, a zatem stopień ich samodzielności względem organów szkoły faktycznie podlega znaczącemu ograniczeniu. Jest tak nawet wówczas, gdy osiągną już wymagany prawem wiek pełnoletności. Dlatego ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³, aczkolwiek zadekretowała istnienie samorządu uczniowskiego w szkole⁴, nie przyznała mu jednak w pełni samodzielnych funkcji władczych, czyli wolnego od bezpośredniej ingerencji zakresu autonomii woli jego organów. W praktyce uprawnienia tego typu samorządu sprowadzają się do szeroko rozumianych konsultacji.

Sytuacja ta zmienia się diametralnie z chwilą podjęcia studiów. Matura, nowa instytucja (uczelnia) i środowisko, a częstokroć nawet miejsce dalszej edukacji powodują, iż nawet student pierwszego roku czuje swoją niezależność, a więc podstawową przesłankę świadomego funkcjonowania w strukturach samorządowych. Z kolei sama uczelnia traktuje studenta jako dorosłego, w pełni odpowiedzialnego członka swej społeczności. Nie sprawuje paternalistycznego nadzoru nad studentami, a wręcz przeciwnie, wymaga od nich działań aktywnych i samodzielnych. I tylko w takich warunkach samorząd w pełni może objawić swoją społeczną rolę.

Historycznie, obecne tradycje samorządu akademickiego sięgają przede wszystkim epoki średniowiecznej. U schyłku rzymskiej starożytności bowiem szkoły wyższe postrzegano wyłącznie w szerszej perspektywie administracji cesarskiej. Uczelnie erygowano (np. w 425 r. w Konstantynopolu) lub prze-

³ Tekst jedn. DzU 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

⁴ W świetle art. 55 ust. 2 samorząd ów tworzą wszyscy uczniowie danej szkoły lub placówki oświatowej. Ponadto przepis ten określa katalog zadań i uprawnień jego organów. Patrz również art. 39 ust. 2 i 4, art. 51 ust. 9 oraz art. 62 ust. 1.

kształcano (np. w Rzymie lub Bejrucie) jako wyodrębnione instytucje publiczne, ściśle służebne wobec władzy publicznej. Zakres jej ingerencji był tak duży, że nie brakowało bezpośrednich regulacji w sferze na przykład sztywnego ustalania programów nauczania, a nawet nadzoru wyrażającego się w odbieraniu prawa do kształcenia na określonych kierunkach⁵. W takim ujęciu nie było mowy o formach niezależności korporacyjnej społeczności akademickiej, co w chwili upadku państwa⁶ rodziło skutki w postaci likwidacji samych placówek.

Dopiero średniowiecze zaowocowało nie tylko odrodzeniem idei szkolnictwa wyższego, ale i wypracowaniem nowego modelu systemowego w tym zakresie, który w podstawowym zrębie instytucjonalnych rozwiązań zachował swą przydatność do dziś. Pierwszą w pełnym tego słowa znaczeniu placówką „nowego typu” była akademia w Bolonii działająca jako uniwersytet od 1088 r., w której, przynajmniej jeżeli chodzi o nauczanie prawa, dostrzeżono jednak bezpośrednie nawiązanie do dziedzictwa akademickiego Bizancjum⁷.

Słabość ówczesnego państwa spowodowała jednak, iż w zachodniej Europie funkcje założycielskie wobec uczelni pełnił w szczególności Kościół. W jego cieniu i pod jego opieką ukształtowała się nie tylko względnie samodzielna struktura (w tym wyodrębnienie władzy rektorskiej, podziału na wydziały), wyposażona w znaczny majątek (np. budynki, księgozbiory), ale przede wszystkim w prawną i korporacyjną odrębność każdej akademii. I na tym podglebiu powstały warunki wykrystalizowania się idei autonomii akademickiej⁸. Zwalniając uczelnie z obowiązku służebnego działania na rzecz konkretnego państwa, wypracowano formułę gwarantującą względną niezależność personalną (dla tzw. społeczności akademickiej), a nawet terytorialną w stosunku do otaczającego uczelnię władztwa terytorialnego (np. miasta lub władzy królewskiej⁹). To z kolei stało u podstaw wytworzenia się osobnego rytu w zakresie stosunków wewnętrznych społeczności akademickiej, stanowiącej konglomerat korporacyjny uczonych i ich studentów. W rezultacie

⁵ Na przykład w przypadku nauki prawa – na mocy § 7 konstytucji cesarskiej z 533 r. (*C. Omnem*) – zabroniono jego kształcenia na wszystkich uczelniach, z wyjątkiem trzech zaaprobowanych przez cesarza Justyniana Wielkiego (w Rzymie, Bejrucie i Konstantynopolu). Szerzej K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1986, s. 68-70.

⁶ Dotyczyło to w szczególności jego zachodniej części. W Bizancjum forma państwowej uczelni przetrwała dłużej, ale i tam z czasem rozszerzał się zakres kontroli kościelnej, choć nigdy nie doszło do *stricte* korporacyjnej formy akademii.

⁷ H. Kupiszewski, *Prawo rzymskie a współczesność*, Warszawa 1988, s. 51.

⁸ Przełomowym w tym względzie faktem było nadanie bolońskiej uczelni w 1158 r. sławnej *Constitutio Habita*; późniejszego źródła powszechnie wprowadzanej autonomii uniwersyteckiej. Szerzej: H. Kupiszewski, dz. cyt., s. 51-52 i 70-71.

⁹ Reminiscencją niegdyśjszego podejścia do suwerenności władzy rektorskiej jest ujęcie tej funkcji w samej tytulaturze *rector magnificus*; por. J. Bocheński, *Wspomnienia*, Kraków 1994, s. 211.

uksztalały się w toku wielowiekowej tradycji zwyczajów, które z czasem przekształciły się w prawo akademickie. Jednym z głównych wyznaczników tej wolności stała się idea autonomii akademickiej, obejmującej szereg swobód. Problematyka ta i w dobie współczesnej nie przestaje mieć znaczenia. Nic bowiem w tej sferze nie jest „dane raz na zawsze”. Stąd idea ta cieszy się wciąż niesłabnącym zainteresowaniem ze strony najwybitniejszych teoretyków różnych dyscyplin nauki¹⁰.

Poniższe rozważania w aspekcie metodologicznym opierają się przede wszystkim na metodzie analizy dogmatycznej obowiązującego prawa akademickiego w jego powiązaniu z innymi przepisami odnoszącymi się do samorządów. Takie ujęcie, w założeniu autora, pozwoliło na przybliżenie prawnego aspektu podniesionej tu problematyki; stanowiącej niezbędną podstawę do ewentualnych innych jej ujęć. Jako dodatkowe źródło wykorzystano również materiały sprawozdawcze samorządów, których dane, a jeszcze bardziej informacje w nich pominięte, stanowią dodatkową podstawę do zawartych w pracy uogólnień.

2. Ustawowy model samorządu studenckiego w Polsce

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹¹ w art. 4 ustala podstawowy katalog zasad ładu akademickiego, na który składają się:

- a) autonomiczność uczelni we wszystkich ujętych ustawowo obszarach;
- b) zadekretowanie zasady wolności nauczania, badań naukowych i twórczości akademickiej;
- c) wpisanie uczelni w narodowy system edukacji i nauki, przy zastrzeżeniu ich podstawowego elementu misji instytucjonalnej, obejmującego odkrywanie i przekazywanie prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów;
- d) ukierunkowanie uczelni na współpracę z otoczeniem społeczno-gospodarczym¹²;

¹⁰ Patrz C. Russell, *Academic Freedom*, Londyn 1993 oraz *The Future of Academic Freedom*, red. L. Menand, Chicago-Londyn 1998, przy czym w tej ostatniej znajdujemy m.in. tekst jednego z czołowych współczesnych filozofów prawa – Ronalda Dworkina, co świadczy o dużej randze tej problematyki we współczesnej refleksji naukowej. Z drugiej strony autonomia uczelni opisuje nie tylko relacje z otoczeniem zewnętrznym, ale i zasady współżycia samej społeczności, których rażące naruszenie może mieć długotrwałe konsekwencje. Por. M. Król, *Czego nas uczy Leszek Kołakowski*, Warszawa 2010, s. 41.

¹¹ DzU 2005, nr 164, poz. 1365 z późn. zm.; w dalszej części niniejszego tekstu, gdy pojawia się pojęcie „ustawa” bez dodatkowego określenia jej nazwy, mamy na myśli ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym.

¹² Por. M. Brunka, J. Gierszewski, *Współpraca uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym na przykładzie PWSH „Pomerania” w Chojnicach*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, nr 16, Gdynia 2011, s. 135-150.

- e) ograniczenie ingerencji ze strony władz publicznych (administracji rządowej i samorządu komunalnego) w sprawy uczelni wyłącznie do przypadków wyraźnie usankcjonowanych przepisami rangi ustawowej.

Powyższe zasady mają następnie swoje rozwinięcie w kolejnych przepisach ustawy. Z analizowanego tu punktu widzenia najistotniejsze znaczenie ma ustawowe przesądzenie, że misją każdej uczelni winno być „przekazywanie prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów”. Ujęcie normatywne tego przepisu z zastosowaniem koniunkcji między wymogiem prowadzenia działalności badawczej i kształceniowej, jednoznacznie przesądza, że studenci stanowią obligatoryjną część społeczności akademickiej. Nie są dla niej dodatkiem, a nawet wyłącznie odbiorcą świadczonych w uczelni usług edukacyjnych, ale istotą; elementem, bez którego uczelnia nie zachowałaby swojego instytucjonalnego charakteru. Znajduje to również swoje szczególne ustalenie w zadaniach, jakie ustawodawca przypisał uczelni w zakresie kształcenia studentów i ich wychowywania¹³.

Samo kształcenie studentów może z kolei przybrać różnoraki charakter (np. w formie studiów pierwszego i drugiego stopnia lub studiów stacjonarnych i niestacjonarnych); niemniej status samego studenta cechuje się jednorodnością, której konsekwencją jest również zasada równości wszystkich studentów w ramach uczelni¹⁴. W takim ujęciu pojęcie „student” należy odróżnić od innych kategorii odbiorców usług edukacyjnych uczelni, w tym na przykład słuchaczy studiów podyplomowych lub doktorantów. Ci ostatni zresztą korzystają z odpowiedniej formy samorządu w ramach szkoły wyższej.

Studenci wchodzą w stosunki prawne z uczelnią albo jako jednostki (np. gdy student korzysta z prawa podmiotowego w zakresie uzyskania pomocy materialnej lub korzystania z dobrodziejstw trybu odwoławczego)¹⁵, albo jako całość. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z personalnym substratem pojęcia samorządu studenckiego.

Ustawodawca w rozdziale 4 analizowanej ustawy dokonał normatywnego połączenia dwóch sfer aktywności studenckiej: samorządu i tak zwanych

¹³ Patrz art. 13 ust. 1 pkt 1) i 2) ustawy.

¹⁴ Wyjątkiem od tej zasady jest tzw. wolny słuchacz, czyli osoba warunkowo dopuszczona do kształcenia na danym kierunku, która zgodnie z art. 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy – w przypadku pozytywnej weryfikacji – musi uzyskać status studenta nie później niż po upływie pierwszego roku studiów.

¹⁵ Znajduje to swoje uszczegółowienie w art. 171-194 ustawy (indywidualne prawa i obowiązki studenta) oraz w art. 211-225 (odpowiedzialność dyscyplinarna studentów). Szerzej na temat statusu studenta: P. Ruczkowski, *Status prawny studenta uczelni niepublicznej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, nr 16, Gdynia 2011, s. 78-94 wraz z przytoczoną tam literaturą przedmiotu.

organizacji studenckich. Aczkolwiek między tymi korporacjami można znaleźć podobieństwa, nie należy ich jednak utożsamiać. W tym bowiem wypadku różnice mają charakter fundamentalny, gdyż dotyczą zachowania lub niezachowania autonomii woli studenta w zakresie jego organizacyjnej przynależności.

W przypadku organizacji studenckich¹⁶ (np. koła naukowe) mamy do czynienia z uszczegółowioną i zmodyfikowaną na potrzeby uczelni gwarancją konstytucyjnego prawa zrzeszania się obywateli¹⁷. Student może, ale nie musi się w nich organizować, a one same mogą, ale nie muszą na uczelniach działać. Z kolei przynależność studenta do samorządu studenckiego jego uczelni wynika wprost z mocy prawa, gdyż jak głosi art. 202 ust. 1 ustawy: studenci studiów pierwszego i drugiego stopnia oraz jednolitych studiów magisterskich prowadzonych przez uczelnię tworzą samorząd studencki. To dlatego następny ustęp tego artykułu wyraźnie podkreśla, że organy tego samorządu są wyłącznym reprezentantem ogółu studentów uczelni. Z tej perspektywy wynika jasno, że odpowiednio organy wspomnianych organizacji studenckich reprezentują wyłącznie te organizacje oraz przynależnych do nich członków.

Kolejne zapisy ustawy określają również ramy organizacyjne (ustrój) tej formy samorządu, jak i przypisane mu uprawnienia. Te pierwsze określa szczegółowo regulamin samorządu studenckiego, który jest aktem powstałym przy współudziale studentów i senatu uczelni. Uchwała go wprowadzicie uczelniany organ uchwałodawczy samorządu, ale pod nadzorem senatu, który stwierdza jego zgodność ze statutem i ustawą (kontrola oparta wyłącznie na kryterium legalizmu)¹⁸. Wynika z tego, że przestrzenią normatywnego odniesienia jest dla samorządu studenckiego ustawa, statut i jego własny regulamin.

Regulamin samorządu określa zasady organizacji oraz tryb działania samorządu. Na co składa się w szczególności określenie rodzajów organów (kolegialnych i jednoosobowych), sposobu ich wyłaniania oraz przypisanych im kompetencji. Muszą one uwzględniać zasady powszechnego prawa studentów do wyłaniania swych samorządowych reprezentantów oraz wyraźny podział uprawnień pomiędzy kreowane organy. Przy czym środki materialne (np. lokal i jego wyposażenie) niezbędne do ich funkcjonowania zapewnia

¹⁶ Stanowią one specyficzny rodzaj organizacji skupiających młodzież (tzw. organizacji młodzieżowych), które funkcjonują w przestrzeni społecznej od bardzo dawna. Szerzej na temat antycznych początków takich organizacji: M. Jaczynowska, *Collegia iuvenum. Rola historyczna i działalność młodzieży rzymskiej w okresie cesarstwa*, Toruń 1964.

¹⁷ Patrz art. 58 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁸ Art. 202 ust. 4 w związku z art. 203 ust. 4 przewiduje specjalną procedurę nadania pierwszego statutu, gdzie kompetencja nadania tego aktu należy do senatu, który dokonuje tego na wniosek Parlamentu Studentów, stanowiącego prawnie podmiot zewnętrzny wobec uczelni.

sama uczelnia¹⁹. Zakres tych świadczeń uczelni na rzecz samorządu należy do ustaleń pomiędzy władzami uczelni i organami samorządu. Można uznać, iż jest on zdeterminowany realizowanymi funkcjami (uzasadnionymi potrzebami), a nie wyłącznie samymi oczekiwaniami ze strony studentów.

Artykuł 202 ust. 5 stanowi, iż samorząd prowadzi na terenie uczelni działalność w zakresie spraw studenckich, w tym socjalno-bytowych i kulturalnych studentów. Obowiązek ten ograniczony jest więc przestrzennie do terenu uczelni, a funkcjonalnie – do zakresu spraw dotyczących wyłącznie studentów. W tym drugim przypadku nie może być mowy o jedynie kulturalnej i socjalno-bytowej działalności samorządu. W grę wchodzi wszelkie formy aktywności, o ile obejmują one sprawy (np. w zakresie reprezentacji środowiska studenckiego na zewnątrz) mieszczące się w tradycyjnie rozumianym zainteresowaniu studentów.

W przypadku gdy samorząd studencki partycypuje w środkach finansowych przekazanych mu przez organy uczelni na cele studentów, decyzje w tych sprawach podejmowane są przez organy samorządu. Podlegają one kontroli sprawozdawczej ze strony władz uczelni, która zgodnie z art. 202 ust. 6 ustawy, obejmuje zarówno zakres rozdziału środków, jak i ich rozliczenie. Mamy tu *de facto* do czynienia z kontrolą sposobu wydatkowania samych środków wraz z ich rachunkową zgodnością, która musi przybrać postać stosownego dokumentu (sprawozdania) składanego nie rzadziej niż raz w roku akademickim. Ustawodawca nie ustalił jednak żadnych regulacji w zakresie ewentualnych sankcji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przedmiocie rozdziału wspomnianych środków. Można zakładać, iż organy szkoły mogą wystąpić ze stosownymi roszczeniami odszkodowawczymi, ale ich dochodzenie może być znacznie utrudnione ze względu na brak osobowości prawnej samego samorządu. W niczym nie umniejsza to jednak ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych wobec osób fizycznych pełniących funkcje organu.

Kompetencje organów samorządu obejmują sprawy, w których ustawodawca lub sama uczelnia (np. na mocy regulacji statutowej) odwołują się do decyzji samorządu. Formy partycypacji decyzyjnej organów samorządu mogą być mniej lub bardziej rozbudowane; od zwykłych opinii aż po decyzje samoistne. Mogłyby one również przyjmować różnorodną postać. Jednakże sam ustawodawca zajmuje się wyłącznie uchwałami organu samorządu studenckiego. Zgodnie z art. 202 ust. 7 ustawy, rektor posiada prawo kontroli takich aktów decyzyjnych samorządu, ale wyłącznie ze względu na kryterium legalizmu. Tak więc posiada on prawo uchylecia danej uchwały, o ile stwierdzi jej niezgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, statutem

¹⁹ Art. 202 ust. 8 ustawy.

uczelni, regulaminem studiów lub regulaminem samorządu²⁰. Teoretycznie w przypadku organów jednoosobowych można by wydawać zarządzenia. Trzymając się wykładni literalnej analizowanego przepisu, należałoby stwierdzić, iż wobec faktycznej luki w tym przedmiocie, ustawodawca nie przyznał odpowiedniej kompetencji nadzorczej władzy rektorskiej nad tego typu aktami.

Historia szkół akademickich wytworzyła zwyczaje, które usankcjonowały współczesne normy prawa akademickiego. Zgodnie z nimi studenci tworzą wyodrębnioną grupę społeczną, kierującą się własnym interesem prawnym i kreującą system specyficznych zachowań. Podlegały one i podlegają nadal ocenom społecznym. To z tego punktu widzenia kształtowały się różne sposoby postrzegania tej grupy, co wyrażano na przykład w powiedzeniu „student biedny, ale pan” albo w pejoratywnym terminie „studenciak”. W sumie nie sposób kwestionować faktu, że utrwalone zachowania w społeczności studenckiej wymagają normatywnych uściśleń. Wyrazem tego są nie tylko przepisy prawne, ale również normy moralne. Zauważył to obecnie również ustawodawca, co wyraziło się w nałożeniu w 2011 r. ustawowego obowiązku na uczelniane samorządy studenckie opracowania i promowania kodeksu etyki studenta²¹.

3. Formy działalności samorządu studenckiego

Wykreowanie w ramach uczelni odrębnej struktury samorządowej dla studentów nie oznacza, że mamy do czynienia z podmiotem osobnym wobec samej szkoły wyższej²². Nie wyposażono go bowiem w osobną względem uczelni osobowość prawną. Tę ostatnią posiada wprawdzie ogólnopolska reprezentacja samorządów studenckich, jaką stanowi Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, który zgodnie z art. 203 ust. 1 ustawy reprezentuje ogół studentów w kraju, ale z zachowaniem przepisów samej ustawy, stosuje się do niego wyszczególnione w art. 203a ust. 2 przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia

²⁰ Odpowiednie uprawnienie wobec samej uczelni posiada właściwy minister, który w trybie art. 36 ustawy stwierdza nieważność uchwały organu kolegialnego uczelni lub decyzji rektora (nie dotyczy decyzji administracyjnych) w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni.

²¹ Patrz art. 201 ust. 5a ustawy.

²² Chociaż samo wyodrębnienie tego typu samorządu wynika z woli podmiotu zewnętrznego wobec uczelni, jakim jest sam ustawodawca. Należy zgodzić się w tym przypadku z poglądem prof. B. Wierzbowskiego, że „nie ma takiego bytu, który rządziłby się własnym porządkiem normatywnym. Obecnie w ramach wszelkich struktur porządek przychodzi z zewnątrz”. Tę ważną konstatację – co warto podkreślić – sformułowano już w chwili odradzania się w Polsce idei autonomii akademickiej. Patrz B. Wierzbowski, *Renesans samorządności?*, „Głos Uczelni. Biuletyn UMK” nr 1-2, Toruń 1989, s. 53.

1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach²³. Tym samym Parlament Studentów RP stanowi korporację osobną względem jakiejkolwiek uczelni, mogącą ingerować w jej zakres autonomii organizacyjnej tylko w takim stopniu, w jakim dopuszcza to ustawodawca. Oznacza to, iż podstawowym elementem oddziaływania studentów na uczelnię jest jej samorząd studencki. Ten zaś musi pamiętać, iż nie tworzy względem jednostki macierzystej (uczelni) podmiotu zewnętrznego. Takie ułożenie stosunków prawnych wymusza współdziałanie obu wspomnianych elementów.

Na formy działania samorządu studenckiego składają się przede wszystkim sposoby, w jakich realizuje on swoje ustawowe zadania. W praktyce przybierają one postać czynności faktycznych (np. organizowanie zebrań, imprez) i prawnych (np. złożenie wniosku w trybie art. 214 ustawy o przekazanie sprawy dyscyplinarnej studenta do sądu koleżeńskiego) ze strony organów samorządu. Ich katalog można by określić na podstawie norm prawa powszechnie obowiązującego, a także regulacji statutowych konkretnej uczelni, których dyspozycje opisują określony rodzaj powinności ze strony określonych podmiotów. Tylko w oparciu o zapisy analizowanej ustawy moglibyśmy wyodrębnić kilka grup tych form:

- a) w zakresie określenia zgodnego z ustawowym standardem kształtu struktur samorządowych, ustalonego szczegółowo we wspomnianym wyżej regulaminie samorządu studenckiego zgodnie z art. 161 ust. 2 i 4 ustawy;
- b) w zakresie udziału w kreacji organów uczelni (np. art. 60, 61, 71 ustawy gwarantujące procentowy udział reprezentacji studentów w organach kolegialnych uczelni i składzie kolegium elektorów albo zgodnie z art. 75 ust. 3 i 76 ust. 5 i 6 zapewnieniu współdecydowania o obsadzie stanowisk prorektora i prodziekana do spraw studenckich, a nawet wnioskowania na podstawie art. 78 ust. 2 w sprawie ich ewentualnego odwołania);
- c) w zakresie współudziału w indywidualnych rozstrzygnięciach (np. w zakresie porozumienia w sprawie podziału dotacji na świadczenia z funduszu pomocy materialnej dla studentów, o których mowa w art. 174 ust. 3 ustawy) albo prawa zgłaszania stosownych wniosków do władz uczelni (np. w trybie art. 176 ust. 3 w sprawie przekazania decyzji w sprawie przyznania pomocy materialnej studentowi do kompetencji komisjom stypendialnym i odwoławczym komisjom stypendialnym albo na mocy wspomnianego już wyżej art. 214).

Ponadto samorząd może występować w stosunkach konwencyonalnych wobec innych podmiotów. Dotyczy to w szczególności podmiotów działają-

²³ DzU 2001, nr 79, poz. 855 z późn. zm.

cych w ramach samej uczelni (np. działających w niej organizacji studenckich), jak i podmiotów zewnętrznych (np. pozauczelnianych organizacji lub władz publicznych). Ustawa gwarantuje współdziałanie samorządu studenckiego z szeroko rozumianymi podmiotami szkolnictwa wyższego, w tym właściwym rzeczowo resortem (ministerstwem) i Parlamentem Studentów RP (np. w przedmiocie porozumienia w sprawie zapewnienia studentom szkolenia w zakresie ich praw i obowiązków na mocy art. 170 ustawy).

W żadnym wypadku nie można przyjąć, iż wyżej określony katalog ma charakter wyczerpujący. Wręcz przeciwnie, dopuszczalne byłoby przyjęcie swoistej klauzuli ogólnej kompetencji samorządu studenckiego (ze względu na samą naturę samorządu), zgodnie z którą w zakresie jego uprawnień mieszczą się wszystkie sprawy studenckie, które nie zostały na terenie danej uczelni przypisane wprost innym podmiotom. Tym samym owe „sprawy studenckie” należy traktować jako zasadniczy przedmiot postępowania w stosunkach samorządu studenckiego z innymi podmiotami. Czasami ich status nie budzi żadnych wątpliwości, np. gdy dotyczą procedury przyznawania pomocy materialnej; czasami może być inaczej, gdy np. samorząd wypowiada się w sprawach politycznych. W tym ostatnim przypadku nie można „z góry” kwestionować samej materii podejmowanej przez samorząd; gdy w wyniku wnikliwszego zbadania danej sprawy okazuje się, że jej związek z problematyką „studencką” jest jednak wykazany (np. w przedmiocie polityki akademickiej państwa).

Jakakolwiek forma działalności samorządu studenckiego musi jednak spełniać kilka zasadniczych elementów. Przede wszystkim czynności w jej zakresie muszą pochodzić od uprawnionego organu samorządu (właściwa legitymacja²⁴). Ponadto musi ona przybrać postać zbliżoną do działań podejmowanych w innych stosunkach administracyjnych (np. co do zasady pisemnie), a szerzej, w formach wypracowanych na gruncie postępowania administracyjnego. Wreszcie, wszystkie działania samorządu muszą być ukierunkowane wyłącznie na interes prawny całej społeczności studenckiej, a nie tylko określonej jednostki lub grupy osób. W tym ostatnim wypełnia się bowiem publiczny charakter działalności samorządu studenckiego. Można przyjąć *per analogiam*, iż działa on podobnie do samorządu zawodowego (np. adwokackiego) w interesie całego środowiska (np. tzw. palestry), a nie wyłącznie konkretnej jednostki.

Biorąc pod uwagę zakładany profesjonalny standard pracy samorządowej, za szczególnie istotną należy uznać nieprzyjętą wprawdzie w formie

²⁴ Legitymowany musi być nie tylko sam organ (w ramach swojej właściwości), ale przede wszystkim sam samorząd, który musi powstać i działać na uczelni zgodnie z ustawowym standardem. Zadaniem nadzorczym ze strony władz uczelni jest w szczególności to, aby wspomnianą legitymację prawną samorządu studenckiego zapewnić i kontrolować.

odpowiedniego zapisu ustawy, ale niezbędną w tych warunkach pomoc, jakiej powinna udzielić samorządowi uczelnia w zakresie realizacji zadań przypisanych samorządowi studenckiemu. W tym kontekście nie chodzi tylko o interes samego samorządu, gdyż ewentualna zewnętrzna kontrola uczelni (np. Państwowej Komisji Akredytacyjnej) musi uwzględniać również problematykę wykonywania przez samorząd studenckich swoich zadań. Zaniebdania w tym zakresie rzutują bowiem bezpośrednio na wynik takiej kontroli i przyszłość uczeni. W praktyce w znacznie większym stopniu konsekwencje stwierdzonych uchybień spadają na samą palcówkę aniżeli na organy samorządu.

4. Skutki oddziaływania samorządu studenckiego

Celem każdej uczelni jest „wpisanie się” w lokalną społeczność oraz stałe poszerzanie zakresu swojego wpływu. Nie jest to nazbyt trudne w przypadku historycznych ośrodków akademickich, gdzie ewentualne powołanie do życia kolejnej szkoły wyższej nie zmienia zasadniczo stopnia postrzegania tej instytucji przez jej społeczne otoczenie. W przypadku jednak ośrodków, w których nowo powstała uczelnia jest pierwszą tego typu placówką, proces ten narażony jest na różnorakie bariery i zagrożenia²⁵. Dotyczy to w szczególności zarzutu „prowincjonalności”, niskiego poziomu nauczania, zagrożenia promocją umiejętności nieprzydatnych na rynku pracy. Większość z nich musi być rozwiewana na podstawie realnych osiągnięć danej placówki oraz powolnego „wyrabiania sobie” dobrej marki.

Jakkolwiek by podchodzić do powyższego zagadnienia, należy przyjąć, iż mamy tu do czynienia procesem wieloletnim; w zasadzie stale weryfikowanym przez nowe potrzeby i wyzwania. Jego celem jest nie tylko osiągnięcie możliwie najwyższego standardu świadczonych usług edukacyjnych i osiągnięć naukowych, ale i znaczące zintegrowanie społeczności akademickiej ze wspólnotami samorządowymi otaczającymi uczelnię. W takim ujęciu staje się uczelnia naturalnym partnerem w bieżącym budowaniu lokalnej społeczności; źródłem jej potencjalnej zasobności i prestiżu. Można przyjąć, że ośrodki zintegrowane ze „swoimi” uczelniami znajdują częstokroć swoistą niszę na regionalnym lub krajowym rynku. Klasycznymi przykładami takich ośrodków są pozastołeczne ośrodki akademickie: Oxford i Cambridge w Wielkiej Brytanii, Salamanka w Hiszpanii czy Leuven w Belgii.

W procesie uzyskiwania przez uczelnię pożądanej pozycji w lokalnej społeczności niebagatelną rolę odgrywają jej studenci i absolwenci. Ci pierwsi

²⁵ Krótką jego charakterystykę na przykładzie PWSH „Pomerania” w Chojnicach prezentuje: M. Brunka, *Alma mater Pomeraniensis*, „Acta Pomerania” 2009, nr 2, s. 263-268.

stanowią najczęściej barwną społeczność miasta będącego siedzibą szkoły wyższej. W praktyce ich rola jest znacznie poważniejsza. Stanowią naturalny rezerwuuar zasobów ludzkich. Nie tylko przyszłych wykwalifikowanych pracowników, ale i osób, które jeszcze w trakcie studiów mają swój udział w rynku pracy (np. poprzez system praktyk studenckich, pracy dorywczej lub wolontariat), życiu kulturalnym (np. działalność klubów studenckich), a nawet politycznym (np. działalność partyjnych „młodzieżówek”).

Niebagatelną rolę w powyższym zakresie odgrywają lub mogą odgrywać samorządy studenckie. Już same coroczne sprawozdania z działalności tego samorządu stanowią materiał pozwalający ocenić problematykę merytoryczną, jaką zajmują się jego organy²⁶. I tak znajdujemy tu obok danych *stricto* formalnych (np. skład osobowy czy skład reprezentacji w organach uczelni) m.in. informacje na temat decyzji podejmowanych przez zarząd (np. uchwały w sprawie uzupełniania składu organów), prac poszczególnych komisji (np. ankietowanie studentów przez Komisję ds. Praktyk), wraz z ich szczegółowym wyliczeniem (np. ds. dydaktycznych, informacyjna, kultury, organizacyjna, praktyk, promocji, sportu). Znaczącą pozycję w sprawozdaniach stanowią również informacje o działalności samorządu wykraczające poza ramy komisji (np. organizacja obozu integracyjnego, wyjazdów).

W praktyce działania samorządu obejmują takie, które skierowane są na studentów, na władze uczelni, na inne podmioty działające na uczelni (np. organizacje studenckie, związki zawodowe) oraz na podmioty spoza uczelni. W tej perspektywie należy oceniać współpracę samorządu studenckiego z właściwym resortem szkolnictwa wyższego (np. w zakresie ewentualnego formułowania petycji), organizacjami społecznymi (np. w zakresie współpracy), kościołami i związkami wyznaniowymi (np. w celu zapewnienia opieki duszpasterskiej zgodnie z preferencjami studentów), a także z absolwentami danej uczelni lub ich organizacjami (np. w zakresie przygotowywania imprez dla absolwentów).

Nie mniej istotnym aspektem działalności samorządu studenckiego są jego działania wewnątrz konkretnej społeczności akademickiej. Organizacja oparta na zasadach powszechności, jaką jest z założenia każdy samorząd, poprzez wykonywanie jednostkowych zadań (np. w zakresie przyznawania stypendiów czy reprezentowania studentów przed władzami uczelni) przyczynia

²⁶ Co do zasady nie są one upowszechniane, aczkolwiek rośnie liczba samorządów publikujących swoje sprawozdania na własnych lub uczelnianych stronach internetowych; na przykład (publikacja na dzień 1.04.2011 r.): http://new.ap.edu.pl/opencms/opencms/studenci/samorzad-studencki/sprawozdanie_dzialalnosci_samorzadu_studenckiego.html; <http://www.samorzad.wpia.uw.edu.pl/sprawozdanie-z-dzialalnosci-samorzadu-w-roku-akademickim-20082009.html>; http://www.nwsm.pl/?page_id=176.

się do tworzenia więzi wewnętrznych, niezbędnych do budowania odrębności danej społeczności. Temu służy m.in. organizowanie tradycyjnych imprez akademickich, na przykład w postaci otrzęsin, juwenaliów, połówek, balów absolwentów. Przy czym nie najistotniejszym ich skutkiem są same imprezy, co przygotowania do nich. Dzięki nim wyrabiają się wśród studentów cnoty organizacyjne (m.in. umiejętność pracy w grupie, zdolność budowania planu działania i wykowania poleceń przełożonych), stanowiące niezwykle cenne umiejętności w przyszłej karierze zawodowej i społecznej.

Również dopuszczalna w ramach samorządu *quasi*-polityczna rywalizacja wśród liderów studentów uczy umiejętności dzielenia się ich według wyznawanych poglądów, a także umiejętności współpracy z tymi, których poglądów się nie podziela, ale których potrzebujemy w trakcie dochodzenia do wspólnego celu, znacząco wpływa na wyrobienie postaw preferowanych w nowoczesnym społeczeństwie. Na tym tle łatwo zauważyć, że częstokroć różnice pomiędzy studentami (np. ze względu na studiowany kierunek czy sympatie polityczne) „gasną” w sytuacjach, gdy za decydujący uznaje się interes całej społeczności. W przypadku uczelni niepublicznych łatwo zauważyć takie nastawienie w trakcie negocjacji z władzami w sprawie kształtu umowy o naukę czy wypracowywania systemu lub ustalania wysokości opłat za usługi dydaktyczne.

Podmiotowość samorządu studenckiego realizuje się przede wszystkim w samodzielności jego organów. Najgorszym rozwiązaniem byłoby faktyczne zastępowanie ich przez organy fasadowe, wygodne wprawdzie dla władz uczelni, ale w żaden sposób nieodzwierciedlające faktycznych preferencji samych studentów. Z kolei poszanowanie dla samodzielności organów samorządu jest nie tylko wypełnieniem obowiązujących przepisów prawnych, ale i stworzeniem szansy na pozyskanie szczególnie cennego partnera dla władz uczelni w zakresie bieżącego jej funkcjonowania, jak i zapewnienia instytucjonalnych podstaw do integracji konkretnej społeczności akademickiej.

5. Potencjał aktywizacji jednostek w trakcie działalności w samorządzie studenckim

W ujęciu indywidualnym (ze względu na pojedynczego studenta) skutkiem prawidłowej działalności samorządu studenckiego powinno być nie tylko zagwarantowanie praw studenckich (szczególny rodzaj ochrony prawnej), ale również nabycie przez przyszłego absolwenta dodatkowych umiejętności personalnych i społecznych. W przypadku osób zaangażowanych w pracę samorządu możemy zauważyć, iż są lepiej przygotowani do wypeł-

niania ról społecznych. Dotyczy to przede wszystkim kompetencji w zakresie komunikacji interpersonalnej (wyrabiają je m.in. częste wystąpienia publiczne), lepszej orientacji w otoczeniu społecznym (powstają na tle kontaktów z zewnętrznymi partnerami samorządu, np. w trakcie pozyskiwania sponzorów), pozyskaniu dodatkowej wiedzy na temat funkcjonowania w przestrzeni społecznej (np. poprzez umiejętność organizowania grup w celu uzyskania wspólnych celów). W sumie tak rozumiane oddziaływanie samorządu odpowiada na wyzwania przyszłości. Albowiem dzięki jego wdrażaniu, zgodnie z przewidywaniami autorów *Raportu po badaniach na temat prognoz i scenariuszy do roku 2020*, zmianie będą ulegały w tym czasie podstawowe wzorce i postawy uczniów, studentów i ich nauczycieli. Ich istotą z kolei ma być system edukacji, również na poziomie akademickim, preferujący otwartość na wiedzę, dostępną informację, ukierunkowany na bycie integratorem²⁷.

Ważnym elementem wyrabiania pożądanych wśród studentów umiejętności jest zdolność ich funkcjonowania w ramach aparatu administracyjnego uczelni. W sensie prawnym jest ona bowiem zakładem publicznym, w którym realizowane są zadania administracji świadczącej²⁸, a zatem przestrzenią podległą szeroko rozumianemu władztwu administracyjnemu. Przejawia się to przede wszystkim w stosowaniu form *stricte* administracyjnych, na przykład poprzez pisma urzędowe, wydawanie decyzji administracyjnych przez organy, odwoływania się wprost do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego z jego zasadami, terminami i kompetencjami określonych podmiotów. Ponadto na zakres tego pojęcia składają się specyficzne kompetencje władcze określane mianem władztwa zakładowego²⁹.

Dysponentem tych specyficznych uprawnień w stosunkach akademickich jest wyłącznie szkoła wyższa, a w praktyce jej organy jednoosobowe. Nie posiada tych uprawnień natomiast samorząd studencki, przez co znacznie różni się on od takich form samorządu jak jednostki samorządu terytorialnego czy samorząd zawodowy, które szeroko partycypują we władztwie administracyjnym. Tym samym staje się samorząd naturalnym obrońcą społeczności studenckiej przed ewentualnymi nadużyciami ze strony organów uczelni, przybierającymi postać indywidualnych rozstrzygnięć w sprawach studenckich bez wyraźnej podstawy prawnej zawartej w ustawie. Ten *quasi*-związkowy charakter samorządu studenckiego stanowi podstawę jego autorytetu wśród studentów i respektu ze strony organów samej uczelni. Te specyficzne formy

²⁷ Patrz Raport podsumowujący II etap badania pt.: *Stan obecny i prognoza zmian oraz kierunków rozwoju gospodarki i rynku pracy w województwie pomorskim*, Gdańsk 2010, s. 8.

²⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2002, s. 230-231.

²⁹ Szerzej na temat tego pojęcia: M. Brunka, *Władztwo zakładowe w praktyce i teorii administracji polskiej XX wieku*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, t. XI, nr 2, s. 159-172.

opieki nad konkretnym studentem są o tyle cenne, że wynikają nie z działalności podmiotów wobec tej grupy społecznej zewnętrznych (np. rzecznika studentów czy prodziekana ds. studenckich, którzy są pracownikami uczelni), ale z działalności osób wyłonionych przez tę grupę. Tym samym mamy tu do czynienia z pierwszym przejawem uświadomienia sobie, iż licząc na działania opiekuńcze, nie musimy odwoływać się do innych osób, ale realizować je w ramach dozwolonej grupowej samopomocy. Ponadto nie są temu typowi samorządu całkiem obce administracyjnoprawne formy działania, na przykład w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w finansowaniu projektów studenckich albo zasady odpowiedzialności przedstawicieli samorządu za swoje działania.

Ponieważ uczelnia jako zakład publiczny reprezentuje w swoim zakresie to, co „publiczne”, staje się tym samym miejscem, w którym student uzyskuje wzorzec, jakiego oczekuje lub powinien oczekiwać od jego przyszłych relacji z aparatem administracyjnym państwa. Na tym tle powstać może niebezpieczny brak zaufania, a nawet wrogość, co znacząco wpłynie na przyszłe postrzeganie własnego miejsca w społeczeństwie przez absolwenta³⁰. Dlatego wszelkie formy łagodzenia tych „administracyjnych” relacji, w szczególności w postaci sprawnego samorządu studenckiego, należy uznać za istotny element w edukacji obywatelskiej, stanowiący źródło postawy otwartej, szukającej w administracji partnera w rozwiązywaniu spraw osobistych i zbiorowych. Zaczyna się to od upowszechniania umiejętności w zakresie pisania podań aż po formy indywidualnego lub zbiorowego występowania z petycjami, skargami i wnioskami w poszczególnych sprawach. Przy czym kompetencje te powinny być uzyskiwane przez studentów wszystkich kierunków, gdyż faktyczne specjalizowanie w tym zakresie wyłącznie na przykład studentów prawa lub administracji daje zaledwie połowiczne rozwiązania.

Wszystkie te doświadczenia indywidualne absolwenta, czy jako odbiorcy „usług” samorządu, czy jako osoby bezpośrednio zaangażowanej w pracę w nim, skutkują dodatkowymi efektami kształcenia (w tym i samokształcenia). Obejmują one przede wszystkim zasób dodatkowej wiedzy (np. prawnej), umiejętności (np. w zakresie poruszania się w przestrzeni instytucji publicznych) i postaw (np. poprzez przyjęcie określonego stosunku do form aktywności społecznej, utożsamienia się z określonymi poglądami). W przeciwieństwie do formalnych efektów kształcenia, które mają swoje odzwierciedlenie w stosownych dokumentach (np. dyplomie), kompetencje uzyskane w związku z działalnością samorządu mogą uzyskać swoje odbicie jedynie w dokumentach nieformalnych (np. opinii wystawionej przez samorząd). Pomimo tego

³⁰ Por. tamże, s. 170.

stanowić one mogą istotny argument w kompletowaniu materiałów przygotowywanych dla przyszłego pracodawcy (np. CV).

6. Podsumowanie

Wydaje się, iż minęły już czasy intensywnego rozbudzenia działalności środowiska studenckiego, z jakim mieliśmy do czynienia w latach 80., gdy środowisko to należało do najbardziej aktywnych. Od ponad dwudziestu lat postawy studentów znacznie się zmieniły. Powszechne jest zinstrumentalizowanie studiów, których jedyny cel to częstokroć uzyskanie kwalifikacji potwierdzonych stosownym dokumentem (np. dyplomem, certyfikatem), umożliwiającym możliwie szybkie podjęcie kariery zawodowej. Dlatego współczesna szkoła wyższa wciąż musi zdawać egzamin ze swej społecznej, a częstokroć wprost „rynkowej” przydatności. Nie jest już jak w średniowieczu „wieża z kości słoniowej”; instytucją ześrodkowaną na samej sobie, ale wręcz przeciwnie, bardzo podatna na wahania rynku, działania konkurentów, życzenia pracodawców i sposób jej postrzegania przez media, a nawet zmieniające się mody. W takim kontekście należy oceniać jej faktyczne oddziaływanie. Zmienia się przy tym również status samego studenta, który staje się coraz bardziej świadomym klientem usług edukacyjnych.

Należy podkreślić, że problem autentyczności samorządu studenckiego należy do najistotniejszych obecnie kwestii akademickich. Sytuacja, w której jest to wspierana przez władze uczelni forma działalności samych studentów, pozwalająca na bieżącą ocenę ich sukcesów i niepowodzeń, stanowi stan pożądany, choć częstokroć w praktyce dość „uciążliwy”. Z drugiej strony prowadzenie samorządu studenckiego li tylko do fasady tej aktywności, a faktycznego organizowana „życia studentów” przez same władze uczelni w sposób istotny zagroziłoby procesowi intensywnej socjalizacji studentów, jakiego oczekuje nie tylko ustawodawca, ale i współczesny świat. W tym aspekcie uczelnia musi się wyzbyć wszelkich paternalistycznych (a właściwiej „maternalistycznych”) zapędów. Niestety, stosunkowo niska aktywność społeczna samych studentów skłania do takich postaw, co przejawia się w częstym zaangażowaniu władz uczelni w organizację na przykład życia sportowego lub kulturalnego. W takiej sytuacji zadania, jakie powinni zgodnie z ustawowym standardem realizować sami studenci w ramach samorządu, wykonują odpowiednie komórki administracji uczelni. Powoduje to utrwalenie postaw biernych, nastawionych na korzystanie z efektów pracy innych. Dlatego, aby osiągnąć właściwe cele, uczelnia musi zachęcać do aktywności i uparcie mobilizować struktury samorządu studenckiego. Czyniąc to, wykonuje nakaz prawny wyraźnie opisany przepisami prawa o szkolnictwie wyższym.

Summary

Activity of student government as a form of preparing college graduates to function in the area of self-government

The subject of the article are legal and social implications of functioning student government in the context of preparing higher colleges' graduates to function in the public area shaped mostly by local and professional government. To a great extent it is conditioned by the history of academic law throughout the process of which the model of academic independence, which is still being in use, has been worked out. Within it by means of government forms the students can implement and protect their own individual and group businesses. Nowadays, legal regulations guarantee such rights and their efficient implementation significantly enlarges the scope of knowledge, skills and socio-personal competencies (attitudes) that the students gain when being involved in work in student government while studying.

JOANNA GRUBICKA
KATARZYNA NOWAK

Perspectives and destinies of Polish graduates on Polish and European labor market

Introduction

Mission of higher education is to contribute to improving the quality of life standards, which can be achieved by creating, broadening and spreading knowledge as well as by shaping such skills that could facilitate it so that both individuals and communities would benefit from that. It should also be focused on establishing relations between academic and intellectual community and national and regional social and economic environment¹. Graduate, as the definition goes, is any person between 15-30 who graduated from school in the last 12 months before any given survey and has not continued learning since.

The perfect university graduate is a person who possesses such knowledge and skills that can help him or her understand the whole professional sphere and give foundations for lifelong learning. The graduate can communicate effectively, cooperate with others and has such academic skills that enable him to manage his or her own time effectively and comprehends the concept of self-evaluation as well as can conduct research, be critical, justify his or her own opinion, negotiate and solve any problems. Above all, though, a graduate should not only find a job but also implement all the acquired theory in the practice of working in a new environment.

1. Higher education in statistics

Nowadays in Poland there are over 400 colleges offering more than 200 faculties. 23% of all the students study economics and administration related faculties, 13,9% social sciences, 12% pedagogy and 8,8% humanistic ones. 6,8% people continue education at engineering and technical departments,

¹ *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020*, Ernst&Young et al., 2009, p. 12.

5,8% at medical universities, 4,9% choose IT whereas 3,7% services, 3,1% law, 1,4% environment protection. Subjects that do not fall into any of the categories are studied by 16,4% youngsters². It is shown in Figure 1.

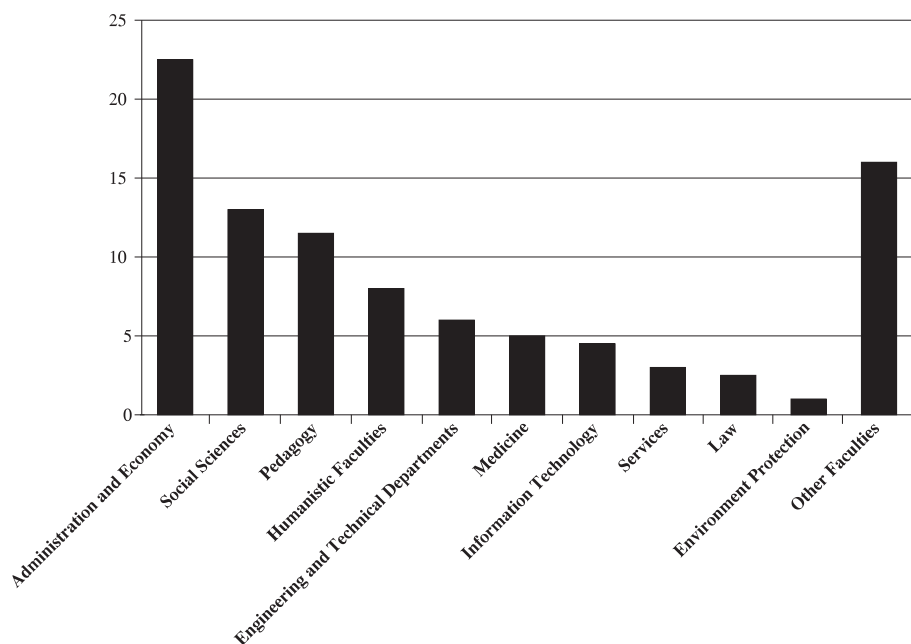


Figure 1. Higher education in statistics

Source: Zielińska I., *Studenci z perspektywami*, Gdynia 2010, p. 2

According to Central Office of Statistics the rate of unemployment among people aged 15-24 was the biggest in January 2010 – it rose from 19,2% to 24,6%³. In the first quarter of 2010 111 thousand graduates remained unemployed. In comparison to 2009 it was by 21 thousand more, which means 23,3%, and smaller by 49 thousand – 30,6% compared with the fourth quarter of 2009. Those numbers refer to graduates of all types of schools, within which university graduates make up 21,5%, which is the smallest, compared with vocational school graduates (42,1%) and vocational colleges (34,3%). That could prove that higher education can give young people more chances of becoming employed. Reflectively, in 2008 in the EU countries the unemployment rate for the youth was 15,5%, which makes it lower than in Poland – 17,3%. That number puts Poland behind Holland

² Zielińska I., *Studenci z perspektywami*, Gdynia 2010, p. 2.

³ http://www.cogito.com.pl/Artykul/5977/Rosnie_Bezrobocie_Wsrod_Absolwentow.html (10.05.2011).

(5,3%), Austria (8,0%) and Denmark (7,6%) but in front of Spain (24,6%), France (18,3%) and Italy (21,3%)⁴.

However, there are some rays of hope. According to Sztanderska and Wojciechowski⁵ social sciences, economics and law graduates enjoy a relatively good condition on Polish market. It is mostly the result of the increase in employment in the service sector. Over the last years the employment has increased mostly in administration, education, estate, financial and commercial agencies, thus influencing the hiring rate among the ones with an MA degree, of whom 35% can be said to be educated in these areas. At the same time those very same sectors offer work to sciences, mathematics and statistics graduates.

Since the sphere of education has been developing it created the demand for employees such as teachers, educationalists, humanists and linguists. All of it refers to university graduates.

2. Polish graduates on European job markets

Ever since Poland joined the European Union Polish people have been taking advantage of the opportunities it automatically created. Many of them have considered it as a chance of gaining new experience and especially young graduates have become mobile and see taking up jobs abroad in the way older generations perceived moving to other bigger cities. It undoubtedly raises the question whether this phenomenon is to be considered as a positive or a negative one and how it can possibly influence the situation of job markets, both national and international ones.

Unfortunately, to many people holding a diploma going abroad seems to be the only chance to work anywhere. It can happen that at the assembly line in the UK we can come across a teacher, philosopher or a lawyer from Poland who working much below their qualifications do not complain about it out of desperation⁶. However, Polish graduates are becoming and more attractive to European employers.

According to portal infoPraca.pl 4% of job offers are aimed at pedagogy or other humane faculties graduates and there are some offers for translators, made especially by French, Belgian and German companies⁷. When it comes to occupations that are searched by European job markets one can mention engineers, IT programmers and pediatricians, the latter especially in the UK

⁴ Ibidem.

⁵ Sztanderska I., Wojciechowski W., *Raport: czego nie uczą polskie szkoły*, Warszawa 2008, p. 22.

⁶ Klimek-Michno K., *Co robią polscy prawnicy w Anglii?* in *Dziennik Polski* (11.03.2011).

⁷ Ibidem.

Table 1. Demand for Polish Graduates in a sample of Norway factories

Faculty/Company	Building	Mechanics and materials sciences, electronics	The mining technologies and food-processing	Operational Systems, Information Technology	Mathematics, Chemistry, Physics
Halliburton			√		
Subsea7		√	√		
Schlumberger		√	√	√	√
FMC Technologies		√	√	√	√
Seadrill		√	√		
Ernst&Young			√	√	√
Fabricom Svez	√	√	√	√	√
Technip		√	√		
Keppel Norway		√	√	√	
Lyse	√	√	√	√	√
Maersk		√	√	√	√
Aker Kvaerner	√	√	√	√	√
BP			√		√
ConocoPhillips			√	√	√
TDW Offshore Services		√	√	√	
AGR Group		√	√	√	√
National Oilwell Varco		√		√	
NCC	√	√			
Bergen Yards		√	√	√	√
StatoilHydro	√	√	√	√	√
TietoNator TE			√	√	√
PGS		√	√	√	√
AF	√	√	√		

Source: GazetaPraca.pl (10.05.2011)

and the Netherlands⁸. The same article quotes the opinion of Flasińska who claims that IT specialists, building engineers are in demand in Western European countries whereas in southern ones IT programmers could find a job without problems. The medical personnel is welcome in the Netherlands, the UK and Scandinavian countries⁹.

Adecco Poland states that the Belgians are interested in Polish graduates, apart from whom also HCL Axon has started recruitment to the company with the headquarters in London with the view of employing Polish specialists willing to start working on implementing SAP system in such global companies as Electrolux, GlaxoSmithKline or Lufthansa¹⁰. In Norway there is a huge demand for engineers¹¹.

The most important for Nordic employees is the faculty education and experience gained during university education (see data in Table 1).

3. Students' opinions, expectations and perspectives – own study

For the sake of the conference a survey has been conducted. It was addressed at the students in their last years at random Polish universities. When asked about their intentions concerning the future almost 95% declared their willingness to start working, within which 88% are going to look for the job at the Polish market and 12% abroad (see Figure 2 and 3).

Are you going to take up a job after graduating from university?

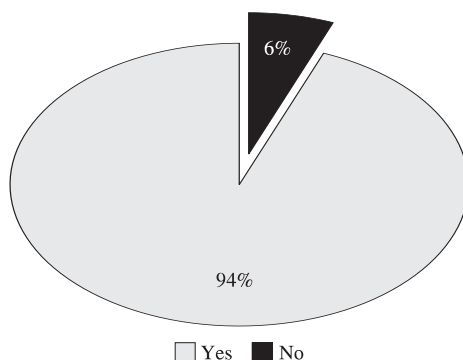


Figure 2
Source: own research

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ See: GazetaPraca.pl (10.05.2011).

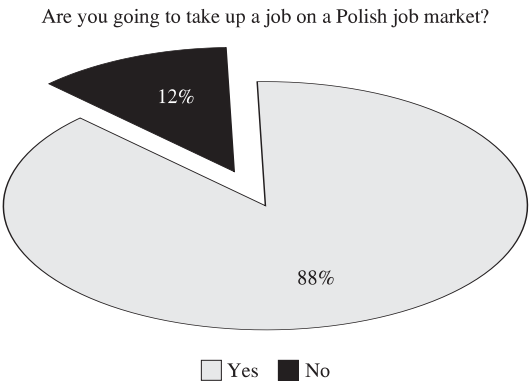


Figure 3
Source: own research

The most attractive foreign markets according to data presented at Figure 4 are: UK (59%), Germany (28%) and Spain (22%).

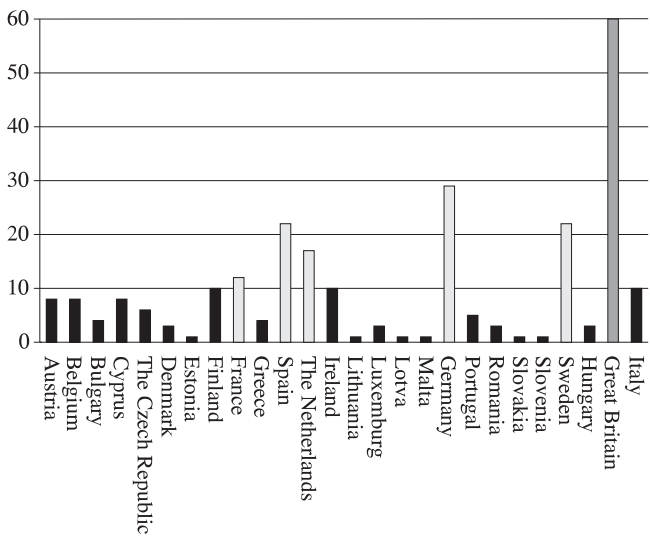


Figure 4
Source: own research

The most often quoted factor that could be decisive when making a decision is the earnings (84,5%), which is followed by the opportunity of working in harmony with a degree (45%) and with English-speaking colleagues (33%).

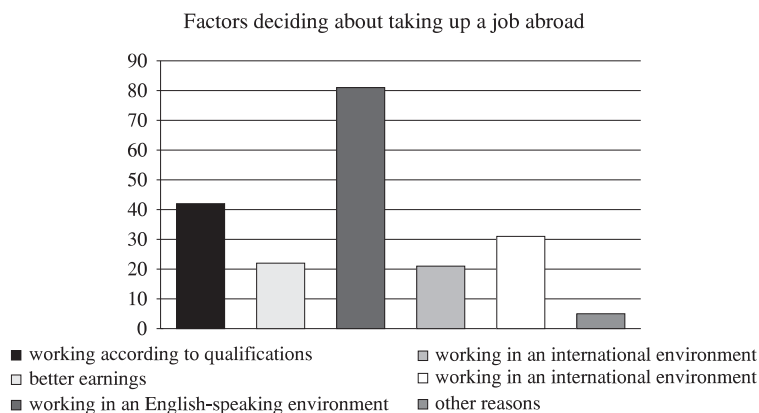


Figure 5

Source: own research

Students were also asked to state in what ways higher education could prepare them better to take up a job abroad. Being able to point three factors, the respondents most often pointed out the knowledge of English – 77%, gained qualifications 66% whereas 57,7% of people choose knowledge of some other foreign language and 46,5% experience gained while studying. Their answers are shown in the graph below:

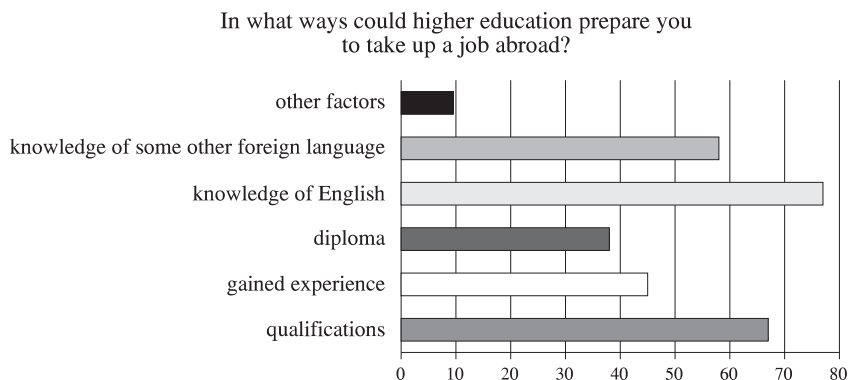


Figure 6

Source: own research

The conclusion that we can draw on the basis of the results are that young people are well aware of what is necessary to be a competitive employee. It goes without saying that in order to get a job abroad one needs to have a command of a foreign language. Everyone seems to be aware of

that “learning it is compulsory for all secondary school students, and if you aim at working in any remotely high-end occupation, it’s a must”¹².

What can be optimistic is that only 8% of students claim their ability to speak English is not good enough to work outside Poland, in contrast to 39% saying it is sufficient enough and 11% perfect (see Fig. 7).

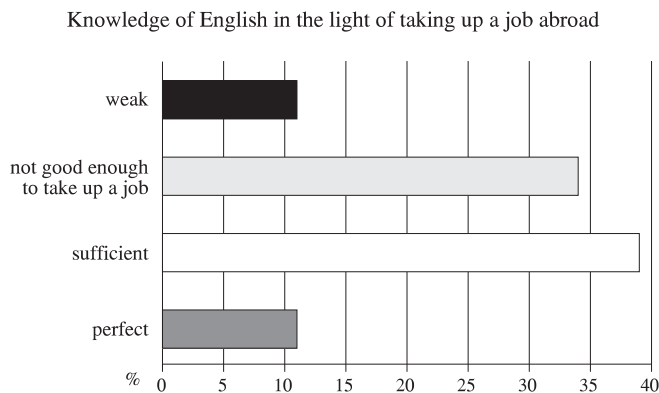


Figure 7
Source: own research

When it comes to other foreign languages the picture is much more pessimistic, though, with 38% dissatisfied with their level of knowledge and only 18% and 7% pointing out that it is good enough and perfect relatively.

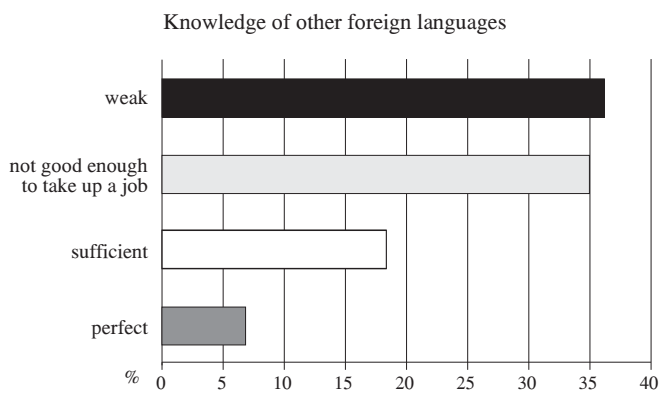


Figure 8
Source: own research

¹² <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/08/polish-youth-unemployment>

An attitude known as “neither-nor generation” is becoming more and more typical and worrying for the youth in Italy, Spain¹³ whereas in Poland does not seem to be dominant, as “young Poles pay a lot of attention to education. They want to educate, they are aware of the value of it.”¹⁴ There is a number of general competencies that can safeguard graduates against unemployment. It is a fluent command of English and closely connected with that ability and easiness of working in an international environment. It seems to outweigh such advantages as a driver’s license and a diploma in another faculty¹⁵.

What can prevent young graduates from getting a job is their attitude. According to Andrew Sam¹⁶ from Employment Agencies Association while it is recommended to remain active – one can gain experience while serving internship, traineeship, seasonal and temporary jobs it seems to be hard to persuade young people to take up a job. It is partly because apparently it is deeply rooted in Polish culture to be financially supported by parents for a long time.

5. Conclusions

The question that it raises is whether or not we should accept the situation the way it is. In our personal opinion with more and more European markets opening to Polish people we cannot now stop the process. Just the contrary – we should expect more and more people to move freely around the European Union countries, not only in search of well- or better-paid jobs, but also looking for other perspectives, such as quoted by respondents “higher level of social level”, “opportunity to gain a different dimension of experience”.

Although one quarter of respondents have never considered working abroad, still 41% do take such an opportunity into account.

It may seem that there are some options to be adopted. One of them is to equip young people with such skills and knowledge that would make them competitive and desired on the job market, national one in the first place. Once they become attractive to Polish employers Polish job market stands a bigger chance to keep young, energetic and well-educated citizens, especially that as many as 88% of young people declare their preference of the Polish job market over the foreign one.

¹³ <http://www.deon.pl/inteligentne-zycie/firma-praca-i-kariera/art,96,mlodzi-sfrustrowani-bezrobotni.html> (10.05.2011).

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Sztanderska I., Wojciechowski W., op. cit., p. 29.

¹⁶ http://www.cogito.com.pl/Artykul/5977/Rosnie_Bezrobocie_Wsrod_Absolwentow.html

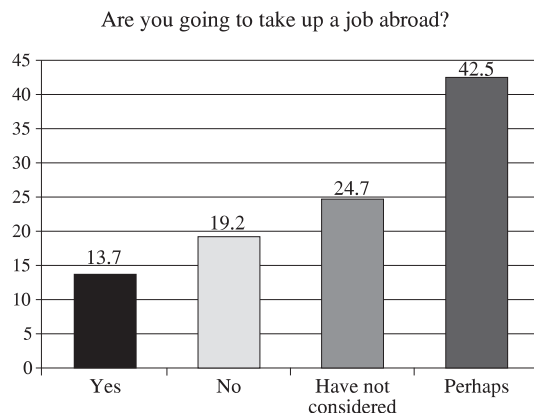


Figure 9

Source: own research

Streszczenie

W obecnych czasach można zauważyć wiele znaczących zjawisk, takich jak zmieniający się charakter rynku pracy, zarówno w Polsce, jak i w Europie, wprowadzanie reform na każdym etapie edukacji, które wraz z trendami społecznymi prowadzą do nowych, wymagających zadań, stawianych zwłaszcza ludziom młodym. To oni muszą nauczyć się reagować na te wymagania i radzić sobie z trudną rzeczywistością. W powszechnym przekonaniu edukacja ma pomóc młodym ludziom wypracować najkorzystniejsze rozwiązania i wskazać im, w jaki sposób stać się bezcennym, dobrze wykształconym, pracowitym, dobrze opłacanym i konkurencyjnym pracownikiem, który będzie pewny siebie i będzie potrafił sprostać wyzwaniom. Ich perspektywy i losy na polskich i europejskich rynkach pracy odzwierciedlają naturę i potrzeby współczesnego świata, co stanowi jedno z trudniejszych zadań, jakie szkolnictwo wyższe ma do wykonania po to, aby przyszłość była zarówno obiecująca, jak i oczekiwana przez polskich studentów. W artykule autorki charakteryzują profil (idealnego) absolwenta szkoły wyższej, przedstawiają pokrótce statystyki i sytuację młodych Polaków na polskich i europejskich rynkach pracy. Autorki, na podstawie przeprowadzonych ankiet przedstawiają również perspektywy i oczekiwania studentów oraz formułują wnioski.

EDMUND JARMUSIK

Dodatkowe kształcenie dorosłych w Republice Białorusi: stan, problemy, perspektywy

Wprowadzenie

W dzisiejszych czasach, kiedy akcenty stawia się na kształtowanie osobowości twórczej, zdolnej do samokształcenia, decydującym czynnikiem postępu staje się ustawiczne kształcenie dorosłych. W takich warunkach za aktualne zadanie uważa się ciągle odnawianie treści kształcenia przyczyniającego się do zaspokajania potrzeb i zainteresowań konkretnej osoby, państwa i społeczeństwa, do kształtowania i podnoszenia kwalifikacji, rozwoju podstawowych kompetencji dających dorosłej osobie możliwości bycia konkurencyjnym i atrakcyjnym na rynku pracy, radzenia sobie z problemami osobistymi i zawodowymi.

Rozwojowi systemu dodatkowego kształcenia dorosłych o takiej orientacji wartościowo-celowej powinno towarzyszyć odpowiednie uzasadnienie koncepcyjno-technologiczne oraz zmiany jakościowe.

Dzisiaj konstatuje się szybki wzrost dodatkowego kształcenia dorosłych w krajach rozwiniętych, co jest wyrazem aktualnej tendencji w społeczeństwie. Współczesnemu okresowi rozwoju kształcenia właściwe jest nie tylko zwiększenie się roli dodatkowego kształcenia, lecz także zmiany jego statusu w społeczeństwie i w życiu danej osoby. Kształcenie się przez całe życie rzeczywiście staje się podstawowym czynnikiem konkurencyjności jednostki, organizacji, narodu itd.

Intensywny rozwój systemu kształcenia dorosłych, w tym dodatkowego, spowodowany jest przez wiele procesów charakterystycznych dla współczesnego świata, takich jak: zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe, zmiany technologii, nowa organizacja produkcji, zmiany w zakresie działalności zawodowej, zwiększenie się ilości czasu wolnego, wzrost liczby osób w wieku emerytalnym. Poza tym, badacze zachodni twierdzą, iż kształcenie dorosłych powinno być traktowane jako najważniejszy warunek kształtowania się i rozwoju społeczeństwa demokratycznego, jako decydujący czynnik tworzenia

zharmonizowanych stosunków wzajemnych między społeczeństwem a jednostką w ciągu całego życia ludzkiego. Właśnie dlatego jest ono rozpatrywane jako jedno z najważniejszych praw człowieka, a jednocześnie jako paląca potrzeba w każdym cywilizowanym społeczeństwie.

Obecnie zauważyć można różne podejścia do określenia takich podstawowych pojęć, jak ciągłe kształcenie, kształcenie dorosłych, dodatkowe kształcenie dorosłych. Niewątpliwie, znaczenie ich będzie się zmieniać w zależności od kontekstu historycznego i warunków środowiska edukacyjnego. Wielu badaczy uważa, że ciągłe kształcenie należy rozumieć jako pojęcie szersze i nadrzędne, natomiast kształcenie dorosłych jako jedną z jego części składowych [Ветохин, 2003, s. 51-53].

1. Motywacja do dodatkowego kształcenia się

W historii rozwoju systemu edukacyjnego w kraju dodatkowe kształcenie dorosłych zwykle pełniło funkcję kompensatoryczną, wspomagającą, więc traktowane było dość wąsko. Obecnie sytuacja się zmienia: dodatkowe kształcenie dorosłych w życiu poszczególnych osób i całego społeczeństwa staje się coraz ważniejsze. Relacja między wykształceniem podstawowym i dodatkowym również ulega zmianie: rolę główną zaczyna odgrywać kształcenie dodatkowe. Czynnikiem warunkującym tę okoliczność jest nie tylko to, że kształcenie dodatkowe dosłownie jest „wplecione” w życie człowieka i społeczeństwa, lecz także i to, że w jego obrębie odbywają się procesy związane z opracowywaniem nowych form, metod i technologii nauczania, które później są stosowane w innych dziedzinach systemu edukacyjnego.

Tak więc wykształcenie, które zdobywa się w szkole zawodowej lub na uczelni wyższej, nie może być jedyne i wystarczające na całe życie. Młody absolwent rozpoczynający pracę już niebawem zaczyna odczuwać brak wiedzy fachowej i staje przed koniecznością podniesienia kwalifikacji lub zdobycia drugiego wykształcenia wyższego czy dodatkowego kształcenia się.

Wielu młodych ludzi zaczyna uświadamiać sobie, że dla współczesnego specjalisty niewystarczające jest bycie nauczycielem, lekarzem, budowniczym czy ekonomistą. Powinien on również być organizatorem, psychologiem, menedżerem, posiadać umiejętność obsługi komputera, znać język obcy, mieć wiedzę ekonomiczną i prawniczą. Dążenie do doskonalenia posiadanej wiedzy i zdobywania nowej jest dzisiaj niezmiernie ważne i konieczne w życiu: „Kto włada nową informacją, ten włada światem!”.

Należy również wskazać na niektóre inne czynniki zmuszające człowieka do „kształcenia się przez całe życie”. Gwałtowne zmiany w gospodarce, powstanie i rozwój wysokotechnologicznej produkcji, szybkie tempo rozwoju nauki i techniki determinują potrzebę podniesienia konkurencyjności

wykwalifikowanych fachowców oraz odpowiedniego systemu kształcenia kadr zarówno dla różnych gałęzi gospodarki, jak również struktur zarządzających [Русецкий, Башенко, 2006, s. 3-11; Кадакин, Кутняк, 2009, s. 73-76].

W krajach Wspólnoty Niepodległych Państw, w tym na Białorusi, widoczna jest tendencja do kształtowania się pewnego kontyngentu uczących się. Jeśli na Zachodzie są to osoby podnoszące swoje kwalifikacje robotnicze, a także bezrobotni, czyli warstwy społeczne o niższych dochodach, to w naszym kraju – odwrotnie – są to osoby dość wysoko społecznie usytuowane i wykształcone, doskonalące swoje kwalifikacje zawodowe lub odbywające przeszkolenia. Idea ustawicznego kształcenia się w różnych okresach życia człowieka, według prognoz badaczy, powinna doprowadzić w krajach poza WNP do powiększania się kontyngentu uczących się kosztem osób stosunkowo wysoko usytuowanych społecznie i wykształconych, natomiast w krajach WNP, w miarę rozwoju stosunków rynkowych i osłabienia ochrony społecznej, kosztem marginalnych grup społecznych, bezrobotnych itd. [Ключарев, 2010, s. 84-85].

2. Niektóre osobliwości rynku pracy na Białorusi

Warto zwrócić uwagę, że obecnie zachodzą poważne zmiany na rynku pracy. Na przykład na Białorusi według oszacowań specjalistów w 2005 r. zasoby siły roboczej wynosiły 6,2 mln osób, czyli 63% ogółu ludności. W obrębie zasobów siły roboczej ludność zdolna do pracy w odpowiednim wieku stanowiła 95,7%, osoby poza granicami wiekowymi (młodsze lub starsze) zatrudnione w gospodarce – 4,3%. W 2005 r. w gospodarce kraju było zatrudnionych 4,3 mln osób, w tym 79% pracowało w miastach i miasteczkach, 21% – na wsi. Procesy reformowania gospodarki doprowadziły do redukcji zatrudnionych w sektorze państwowym i zwiększenia liczby pracujących w sektorze pozapaństwowym. W przemyśle krajowym w 2005 r. pracowało 27% ogółu zatrudnionych w gospodarce, w handlu i żywieniu zbiorowym – 12%, w rolnictwie i systemie oświaty – po 11%, budownictwie – 8%, w transporcie i służbie zdrowia – po 6% ogółu zatrudnionych.

W 2005 r. liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w biurach państwowej służby do spraw zatrudnienia wyniosła 67,9 tys. osób, czyli 1,5% ogółu ludności zatrudnionej w gospodarce. W ciągu 5 lat sytuacja na rynku pracy na Białorusi uległa poważnym zmianom. Jak podaje Narodowy Komitet Statystyczny, liczba zatrudnionych w gospodarce w 2010 r. wyniosła 4653,4 tys. osób. Rynek pracy nadal jest zorientowany na zawody robotnicze, które stanowią 78% ogólnej liczby wakatów [Устремленность, 2006, s. 25-27].

W ostatnich latach znacznie wzrosła liczba osób, które zdobyły wykształcenie wyższe, a jednocześnie uległa redukcji liczba osób przygotowanych

do zawodów robotniczych w instytucjach kształcenia zawodowo-technicznego. W efekcie nasiliła się rozbieżność między zakresem i strukturą osób przygotowanych do pracy a realnym zapotrzebowaniem na nich.

Analiza koniunktury rynkowej dowodzi, że z jednej strony istnieje nadmiar kadry, z drugiej zaś – deficyt wykwalifikowanych pracowników. W 2011 r. rynek pracy Republiki Białorusi będzie kształtowany w warunkach strukturalnej przebudowy gospodarki przy oddziaływaniu następujących czynników:

- redukcji zasobów siły roboczej;
- istnienia nadmiaru siły roboczej w pewnych jednostkach przy jej deficycie na poziomie regionalnym;
- dysproporcji między popytem a podażą miejsc pracy ze względu na strukturę zawodowo-kwalifikacyjną;
- niezmienności niskiej konkurencyjności na rynku pracy obywateli wyjątkowo potrzebujących ochrony społecznej, inwalidów, młodzieży, kobiet, osób zwolnionych z zakładów karnych.

Szacuje się, że w 2011 r. w biurach służby do spraw zatrudnienia i ochrony społecznej będzie zarejestrowanych 212,6 tys. bezrobotnych (97,6% w porównaniu z 2010 r.). Biorąc pod uwagę liczbę bezrobotnych zarejestrowanych do końca 2010 r., ogólna liczba bezrobotnych starających się o zatrudnienie w 2011 r. wyniesie 262 tys. osób (101,5% w porównaniu z 2010 r.). Przewiduje się, że stopa bezrobocia pod koniec 2011 r. będzie się mieścić w granicach 1,2-1,5%.

Rynek pracy będzie uzupełniany kosztem osób zwolnionych z powodu płynności kadr, zwolnionych w wyniku modernizacji produkcji i optymalizacji liczby pracowników, osób mających dłuższą przerwę w pracy, a także absolwentów instytucji edukacji umożliwiających otrzymanie wykształcenia podstawowego i średniego (czyli tych, którzy skończyli 9 lub 11 klas) [Государственная..., s. 1-2].

Tak więc w rzeczywistości sytuacja jest taka, że na rynku pracy istnieje zapotrzebowanie przede wszystkim na wykwalifikowanych pracowników dla przemysłu, budownictwa, usług, podczas gdy specjalistów w dziedzinie humanistycznej jest w nadmiarze. Jednocześnie niezmiennie pozostaje bezrobocie, które stanowi poważny problem społeczny. Wszystko to zaktualizowało nie tylko funkcjonowanie, lecz także dalsze doskonalenie dodatkowego kształcenia dorosłych.

3. Aspekty organizacyjne i prawne dodatkowego kształcenia

Biorąc pod uwagę to, co przedstawiono wyżej, należy uznać, iż system dodatkowego kształcenia dorosłych wymaga nowego podejścia do zorganizowania, zarządzania, ustalenia zakresu kształcenia i technologii, do kształtowania

takich mechanizmów rozwoju osoby dorosłej, które by gwarantowały atrakcyjność, konkurencyjność, wydajność i efektywność, czyli przejście do nowego stanu, adekwatnego do wezwań czasu.

W Republice Białorusi system dodatkowego kształcenia dorosłych rozwija się intensywnie. W ciągu ostatnich dziesięciu lat zostały opracowane i są realizowane: Program realizacji koncepcji rozwoju kształcenia pedagogicznego, Program rozwoju kształcenia zawodowo-technicznego, Koncepcja państwowej polityki kadrowej, Program rozwoju kształcenia podyplomowego na podstawowych uczelniach wyższych i inne. Programy te również sprzyjają rozwojowi drugiego wykształcenia wyższego [Жук, 2007, s. 57-61].

Jednak w żadnym z wymienionych wyżej programów dodatkowe kształcenie nie zostało uzasadnione prawnie. Z dniem 1 września 2011 r. nabiera mocy prawnej Kodeks RB „O wykształceniu”. W nim po raz pierwszy dodatkowe kształcenie określone jest jako nauczanie i wychowywanie uczących się poprzez realizację dodatkowych programów edukacyjnych. Ten rodzaj kształcenia dzieli się na dodatkowe kształcenie dzieci i młodzieży oraz dodatkowe kształcenie dorosłych. Kodeks ten teraz oficjalnie umożliwia prowadzenie działalności edukacyjnej przez przedsiębiorców prywatnych [Кодекс...].

Obecnie na Białorusi ukształtował się system dodatkowego kształcenia zawodowego, które jest nastawione na dorosłych. System ten zawiera:

- edukacyjne programy przeszkolenia kadry rządzącej i pracowników, którzy posiadają wykształcenie wyższe;
- edukacyjne programy przeszkolenia kadry rządzącej i pracowników, którzy posiadają wykształcenie zawodowe;
- edukacyjne programy przeszkolenia robotników (urzędników);
- edukacyjne programy szkolenia zawodowego robotników (urzędników);
- edukacyjne programy przygotowania do wstąpienia do instytucji edukacji Republiki Białorusi.

Prawo do realizowania wyżej wymienionych programów mają instytucje dodatkowego kształcenia dorosłych, inne instytucje, przedsiębiorcy prywatni, którym udzielono prawa do prowadzenia takiego rodzaju działalności edukacyjnej zgodnie z istniejącymi ustawami. Instytucje dodatkowego kształcenia dorosłych w Republice Białoruś są dość zróżnicowane:

- akademie kształcenia podyplomowego;
- instytuty podnoszenia kwalifikacji i przeszkolenia;
- instytuty rozwoju wykształcenia (umożliwiają podniesienie kwalifikacji administracji i pracowników systemu oświaty);
- centra podnoszenia kwalifikacji pracowników na kierowniczych stanowiskach i specjalistów;
- centra kształcenia, podnoszenia kwalifikacji i przeszkolenia robotników.

Poza tym do prowadzenia dodatkowego kształcenia dorosłych mają prawo uniwersytety klasyczne, w których strukturze mieszczą się instytuty podnoszenia kwalifikacji i przeszkolenia kadr bez prawa osoby prawnej [Берохин, 2003, s. 51-54].

Procesowi kształtowania się nowego systemu edukacyjnego na Białorusi ukierunkowanego na wejście do światowej przestrzeni edukacyjnej towarzyszą istotne zmiany teorii pedagogicznej i praktyki, a proces ten nasuwa podstawowy problem – jakości wykształcenia.

W chwili obecnej programy drugiego wykształcenia wyższego mają precyzyjnie zaznaczone nastawienie praktyczne. Uwzględniają one współczesny poziom wymagań do kompetencji specjalisty i są pewnego rodzaju wskaźnikiem zmieniających się zapotrzebowań społeczeństwa i państwa. Realizacja tych programów jest szczególnie ważna dla zagwarantowania konkurencyjności osoby na rynku pracy, ponieważ daje możliwość zdobywania kwalifikacji, których brakuje w podstawowych programach wykształcenia wyższego. Różnorodność dodatkowych kwalifikacji w obrębie systemu drugiego wykształcenia wyższego umożliwia dobór tych najbardziej interesujących i potrzebnych, sprzyja mobilności zawodowej i ochronie społecznej fachowców posiadających wykształcenie wyższe.

4. Zakończenie – problemy dodatkowego kształcenia

Dziś dodatkowe kształcenie dorosłych ma rozwiązać kilka problemów, które są charakterystyczne dla wszystkich krajów świata:

- aktualnym problemem jest konieczność zmiany treści kształcenia podyplomowego, w którym podstawową ideą jest zawartość praktyczna, która przewiduje zasadniczą transformację sposobów pracy pedagogicznej i praktyki edukacyjnej, przejście od modelu nauczania wiedzy do zdolności;
- pedagogiczne podstawy technologii, modeli nauczania i metodycznych, dydaktycznych materiałów do kształcenia podyplomowego są opracowane w niedostatecznym stopniu. Najczęściej praktyka pedagogiczna wobec osób dorosłych wzoruje się na doświadczeniu w nauczaniu dzieci. Proces nauczania w kształceniu podyplomowym powinien być projektowany na podstawie odrębnych technologii, realizowany na materiałach metodycznych i dydaktycznych, które uwzględniają specyfikę działalności oraz wiekową i społeczno-psychologiczną odrębność osób dorosłych;
- samo pojęcie „usługi edukacyjnej” nie powinno sprowadzać się do zaspokajania sytuacyjnych potrzeb słuchaczy kształcenia podyplomowego, lecz może być interpretowane jako wyprzedzające kształtowanie edukacyjnych

potrzeb uczących się na zasadzie strategicznej analizy sytuacji pedagogicznych i kształtowania się rynku edukacyjnego. Niezbędnym wewnętrznym warunkiem świadczenia usług edukacyjnych staje się samodzielne zdecydowanie się słuchacza na pracę z tym czy innym fragmentem praktyki zawodowej. Współczesne problemy, z którymi mają do czynienia ludzie w swojej działalności zawodowej, są na tyle skomplikowane, że nie da się ich rozwiązać, ucząc się tylko jednej dyscypliny, w obrębie wydziału, katedry. Zdolność do integracji wiedzy i kompetencji, współpraca wielopremiotowych i wielozawodowych grup, zespołów mających wspólny cel – takie jest organizacyjne podejście do dodatkowego kształcenia dorosłych.

System dodatkowego kształcenia dorosłych stoi dziś przed koniecznością kreowania jakościowo nowej przestrzeni edukacyjnej, która stwarza warunki maksymalnie sprzyjające poruszaniu się osoby wzdłuż indywidualnej trajektorii rozwoju. Do rozwiązania takiego zadania potrzebne są: teoretyczne i praktyczne przemyślenie, wszechstronna analiza rozwoju dodatkowego kształcenia dorosłych jako całościowego, otwartego, samodzielnie rozwijającego się systemu, metodologiczne uzasadnienie mechanizmów jego realizacji w dzisiejszych warunkach.

Bibliografia:

- Бабкина Т., 2006, Самообразовательная деятельность взрослых, в: Кіраванне ў адукацыі. Мінск, № 12, с. 3-11.
- Булавенко О., 2006, Новые подходы к непрерывному образованию. Школьные технологии, № 1, с. 56-62.
- Ветохин С.С., 2003, Образование взрослых в высшем образовании, в: Теория и практика последиplomного образования. Сборник научных статей. Гродно, с. 51-60.
- Воронцова В.Г., 2005, Традиции и современность в постдипломном образовании. Методист, № 3, с. 10-14.
- Государственная программа занятости населения Республики Беларусь на 2011 год. Постановление Совета Министров РБ от 4 марта 2011 года № 270. /www.mintrud.gov.by/ ru/min_progrs/prog 5.
- Жук А., 2004, Проблемы и пути совершенствования послевузовской подготовки в учреждениях Министерства образования. Атэстацыя, № 4, с. 111-117.
- Жук А., 2007, Приоритеты и основные направления государственной политики в сфере послевузовского образования, Проблемы управления, № 3, с. 57-61.
- Закон Республики Беларусь «О высшем образовании». Принят Палатой представителей 11 июля, № 252-3 /www.bsuir.by/m/12.
- Закон Республики Беларусь «Об образовании в Республике Беларусь» от 29 октября 1991 года (с учетом изменений, внесенных Законами РБ от 22 марта 1995 года) /www.kursach.com/...ob-obrazovanii-v ...-Беларусь/.

- Кадакин В.В., Кутняк С.В., 2009, Дополнительное образование как фактор карьерного роста современной молодежи. Высшее образование сегодня. Рецензируемое издание ВАК России в области психологии, педагогики и социологии. – № 12, с. 73-76.
- Ключарев Г.А., 2010, Дополнительное профессиональное образование: особенности, эффективность, перспективы. Социологические исследования, № 2, с. 83-91.
- Кодекс Республики Беларусь об образовании. Принят Палатой представителей 2 декабря 2010 г /www.kadrovik.by/topic/42081.
- Русецкий Ю.А., Гащенко Л.А., 2006, К вопросу о мотивации обучающихся в ИПКиПКУО «ВГУ им.П.М.Машерова», в: Веснік Віцебскага дзяржаўнага ўніверсітэта, №4, с. 3-11.
- Сістэме адукацыі – аперажальнае развіццё, у: Вышэйшая школа. Навукова-метадычны і публіцыстычны часопіс. Мінск, 2010, № 1, с. 3-8.
- Теория и практика последипломного образования: сборник научных статей. Гродно, 2003.
- Устремленность в будущее. Беларусь 1995-2005. Цифры и факты. Статистический сборник. Минск, 2006, с. 47.

Summary

Additional education for adults in the: conditions, problems, perspectives

The article considers the problems of additional education for adults. It deals with the reasons and conditions of this sphere of education, motives impelling a person to educate “during the whole life”. The author lists examples about the state of employment market and the necessity of some professions in the Republic of Belarus. Lawful problems, aspects of organization, the most important directions of additional education for adults in the Republic are also examined in the article.

NATALIJA G. KALASHNYK

Professional taste as a component of the value orientations of a personality

In basis of any kind of activity which a person goes in for (including choosing a profession) lays the personal motivation. The motivation is a process of prompting yourself and others to make some deeds for achieving aims of the organization. So working with motivation, making its' level higher and higher is one of the aims and main activities of any organization (both State and private). That's why finding out a person's motivation and forming a professional motivation is one of the duties of the High School.

Social and historical experience shows that 'in conviction' a person will do his work more and better, than for money or being forced. If a person likes his work, has a taste to it, he will try his best for it. And this fact should be analyzed and counted on both by employers and high school leaders and teachers.

Taste of a man makes itself felt in everything and always. This word term is widely used not only in the artistic, but in other spheres as well: wherever we are dealing with aesthetically formed or organized objects, phenomena, deeds. We say: "dress in good taste", "behave with taste", "to choose a partner with good taste", etc. Creation of living conditions, purchase of furniture, carpets, plates and dishes, jewelry, own library collection – all this demonstrates the tastes of the specific family, the specific person.

Choice the way of living, where the challenges and obstacles are possible to appear, requires efforts of will, willpower, strong will-qualities, upbringing of the volitional qualities – courage, persistence and perseverance. This requires special emotional experience, which reflects not only the attitude, but also the taste of man to life. Risk of a pilot, a surgeon, a polar explorer and mountaineer is also related with the taste to the extreme way of life. Worker at the machine, mechanizer in the field and operator in the farm needs taste as well. This term refers to sensitivity (responsibility) of perception, manifestation of tact in the choice of words and behavior, sense of proportion, concept about the ideal, impartial assessment, etc. In the most languages (Ukrainian, French, Russian, Hungarian, etc.) the word term "taste" has the

meaning of the sensual taste qualities, whereas, for example in the Slovak language there are two lexemes to name the taste: “chut” – taste, which is related to sensitive perception of food and “vkus” – taste in its aesthetic understanding.

The aesthetic taste is the basis of choice of life not only for the individual but also for social groups, nation and society as a whole. It means the ability to assess the beauty in its various forms and manifestations, in nature, social life and objects of art, to distinguish between the opposite, alternative qualities of the beautiful and the ugly, to differentiate the reasonable, the harmonious, and the pleasant from the coarse, the indecent and the imperfect, etc. Most often this happens intuitively, regardless of age, gender, ethnicity, general cultural social training and erudition.

As to the origin of a man's taste, some researchers believe that it is peculiar to man from birth and that it is a form of instinct, but the majority of specialists are of the opinion that it is formed during the life. The concept of taste can be viewed from different perspectives. At first glance it seems that the taste is automatic, involuntary manifestation of holistic intuitive judgment about the subject without its prior analysis. But in spite of the external one-fact evaluation, the taste has a wide range of dependencies on the basis of which it is formed and changed. First of all, it depends on the experience acquired by person, and from this perspective it comes to evaluation of reality. Tastes of different sections of the population, ethnical groups and historical periods differ because that they are formed in different conditions by the people with varying life, social and cultural experience.

Category of the aesthetic taste is one of the most complex in the aesthetics, as it is formed on the basis of philosophy, psychology, pedagogy, cultural studies, taking into account the specific patterns of art, objective reality and its subjective perception, appropriate spiritual transformation of the above ingredients. It manifests itself as an organic unity of rational judgment and sensuous emotional experience. The aesthetic taste is always a fusion of the emotional and the rational. The rational is based on the aesthetic views and ideals of man, and emotional is based on his aesthetic feelings. Thus, in a certain way in aesthetic tastes the harmony between social and biological nature of man is expressed. Thus, every person has developed or undeveloped aesthetic tastes. They are formed under influence of the environment, works of art and depend on the aesthetic views, aesthetic feelings, emotional mood, temperament, etc. Taste is a reflection and the specific expression of human individuality. Although at a first glance it can be seen as the ability to assess a subject in its entirety, undifferentiated form, but genetically and in its essential characteristics, it is heterogeneous, that is composed of different quality ingredients, structural elements, which are one way or another related

to the diversity of the spiritual world of man. It is not isolated in some “aesthetic corner” of the consciousness of man. It is present in all parts of his personality. First of all, it is rooted in its life ideals and its integral part are the aesthetic needs of man, inseparable from his perceptual unity, comprehension of own life, from his feeling of presence in life, self-consciousness, emotional world, etc. Aesthetic experiences of a man, in which he demonstrates his taste, belong, as a matter of fact, to the sphere of his emotional life. Also, specific criteria and aspects of aesthetic experiences, specific taste, emotional and aesthetic culture correspond to the determined state and nature of a man.

An adequate judgment of aesthetic taste should be considered the one that objectively defines the aesthetic merits and demerits of the subject. In this meaning the real judgment of aesthetic taste is not fundamentally different from the scientific one. Aesthetic evaluation, if it is not superficial, spontaneous, provides insight into the subject, implicates comparison, analysis and conclusion, on which we, as a matter of fact, lay emphasis of a real assessment. This is all the more so, that some objects of the objective judgment are very complicated as to the form and content and require serious and thoughtful, often long-term, study. Sometimes it is impossible to express a momentary judgment concerning novel, symphony, ballet, movies, etc., which are new to us, because for reading, listening, seeing and comprehension of such works we need a long time, during which we think, analyze, define our attitude to form and content of the mentioned works. Processes of perception are inseparable from consideration. Sense perception is closely linked with the activities of the mind, and therefore is not the passive reflection of reality. And it is hard to say what prevails here, the immediate sensation over the mediated activity or vice versa. Only one is absolute here: sensation and thinking are interdependent here and complement one another.

The phrase “I like it? I do not like it” may have its meaning when it goes about ordinary things – dishes, clothing, and shoes. Another thing, if we speak about art, morality, etc. Here we cannot do without special training, in particular, theoretical. Aesthetic taste (real sense of the exquisite) develops, based on relevant theory. Any serious aesthetic judgment or aesthetic evaluation is always associated with penetration into the ideological meaning of the art works. They cannot be opposed to the scientific and theoretical evaluation. A work of art, whose author does not rely solely on feelings, but also on the creative idea, cannot be understood without thinking activity. This is enough to understand why literary and art criticism and aesthetic theory belong to the science. Together with the development and enrichment of the world of aesthetic experience of man his aesthetic needs grow, his taste, which is an integral component of his development and all his life ideals, develops. Definite ideal is always manifested in the taste criteria, since

taste is always an important factor in practical life of man, his desire for personal development, although it has the form of sensation, aesthetic need. Aesthetic taste cannot be outside of time and space. Speaking about upbringing of taste we do not mean taste in general. We mean completely definite views, aesthetic sympathies and antipathies, which are related to the spirit of our time and the scientific worldview. In the system of judgments, related to a certain aesthetic taste one of the essential parts of the spiritual culture of man is expressed. As judged by nature of taste one can to some extent determine, a product of which spiritual world it is, the interests of which spiritual environment it corresponds best of all.

Aesthetic taste is organically intertissued into the various systems of human life. It is spontaneous, personal, professional and unprofessional, but also something at all collateral for most ordinary people, adults and young. Aesthetic taste should be considered a core of person's culture. Through elements of taste its attitude to works of art is formed, the acquaintance with the world's masterpieces and the best examples of craftsmen's articles takes place. Unpretentious taste may occur as a result of an uncritical perception of reality and the same attitude to own creative activities. It may also be formed due to primitive aspirations. That is why even today a thorough mastery of aesthetic knowledge, the development of aesthetic culture is rather important. Still, man does not perceive the reality passively, but takes in relation to it a definite position. The same effect on it has the aesthetic perception. Aesthetic position is imminent to aesthetic experience of reality in one or another essence. Actually, the taste is nothing else than this aesthetic evaluation of reality from a definite point of view.

Upbringing of a healthy aesthetic taste, love to the high and the beautiful evokes an aversion to ugly, vulgar, low, strengthens the moral qualities of people, their determination to overcome the evil and create decent living conditions. With the development and enrichment of the world of aesthetic experience of man, the aesthetic needs grow, tastes develop: on the one hand, he gets a broader basis for comparison, on the other hand grow own requirements. Man can develop aesthetically only provided that he every time masters the higher aesthetic values. At the same time the aesthetic taste is recognition of certain norms and requirements. The ideological aspect is also reflected in the taste, but only if an adequate aesthetic sense corresponds to it.

Aesthetic taste is also the main indicator of the giftedness of a person, which creates spiritual and material values. It is the highest criterion for evaluation of the master's art. Through it his being in a certain aesthetic school is defined, because the taste distinguishes a personal style of creativity.

Ukrainian, Russian and foreign classical literature of the past, theater and other art spheres are still samples of high taste for our contemporaries.

The taste is a tool for measuring the value of works of art. Public opinion is superimposed on the human “like – do not like”. And when critics and journalists claim that the book, show, telecast was highly praised by the general reader or viewer, it may be concluded that the individual taste evaluations became popular.

Aesthetic taste is not the external decoration of the individual; it is formed in a person's lifetime and is associated with its relationship to reality, man and nature. It is one of the leading categories that characterize the development of the personality not only in the general esthetic, but also in moral and ideological aspect, as well as its professional attitude, especially when it comes to professional activities, related to arts. Formation of aesthetic tastes is a systematic process of upbringing, learning, comprehensive development of children and young people. Its role is increasing in time of scientific and technical as well as spiritual and cultural progress of society. State of formation of worker's aesthetic tastes is reflected in many directions, forms and genres of art and design, scientific and technical production with elements of decoration, bridge construction and architecture, design of printed materials.

Aesthetic taste is one of the leading categories of the aesthetic science and practice. It is an integral part of the general culture of youth at the turn of the 21st century as well. Its formation becomes an important task for the whole process of upbringing and personality development and an important indicator of the formation of personality, powerful tool for enriching the spiritual world of man.

The humanity entered the 21st century with significant achievements in this field, as evidenced by its rich spiritual treasure that can satisfy the most demanding tastes. But this does not mean that search for beauty in its most diverse manifestations is no longer of care for our contemporaries. This search is eternal, as eternal is the need for creativity. Today we have more resources for aestheticization of our material culture and formation of aesthetic tastes of the general public.

Ukraine joined the 3rd millennium as an independent state and its people became familiar with the achievements of the world spiritual treasury. To build our own state, to achieve an adequate level among developed European countries, we need understanding of our own identity, assessment of the achievements of national culture in terms of its compliance with international standards. With this in mind, directing our efforts on upbringing of young people and on the development of aesthetic tastes of the younger generation, on return of the lost in this sphere in the past, we can build our life as a cultural and spiritual community.

Summary

Professional taste as a component of the value orientations of a personality

The article is devoted to a sharp question of contemporary sociology, State and company management, business development – motivation of workers and workers-to-be during their professional education. As the just “money motivation” now is not in top ranks any more, the society and employers are to find some other ways to influence the workers. And one of the perspective ways is to form the professional taste.

WIESŁAW LESNER

Rola doradcy zawodowego na zmieniającym się rynku pracy

Praca jest dobrem człowieka, dobrem jego człowieczeństwa – przez pracę bowiem człowiek nie tylko przekształca przyrodę, dostosowując ją do swych potrzeb, ale także urzeczywistnia siebie jako człowieka, a także poniekąd bardziej staje się człowiekiem.

Jan Paweł II

Wprowadzenie

Świat stoi u progu gruntownych przemian cywilizacyjnych. Ich powodem jest rozwój technologii informacyjnych, przynoszący postęp w takich dziedzinach, jak informatyka, telekomunikacja, robotyka, mikroelektronika. Przeobrażenia te dają podstawę zmian w systemach łączności i masowej komunikacji, edukacji, systemach produkcji i transportu, handlu, a także w szeroko rozumianej kulturze. Przeobraża się również rynek pracy. Skutkiem tych zmian jest ubytek pracy w dotychczasowym tradycyjnym rozumieniu. Zmienia się organizacja pracy. Znaczenia nabierają wykształcenie i kwalifikacje zawodowe. Bezrobocie staje się problemem społecznym szczególnie w dwóch grupach wiekowych:

- ludzi młodych, absolwentów mających utrudniony start życiowy i zawodowy,
- pokolenia starzejącego się, które z różnych względów jest dyskryminowane na rynku pracy.

Wobec takich przemian na rynku pracy niezwykle ważny staje się dobrze funkcjonujący – dostępny i skuteczny – system orientacji zawodowej i poradnictwa. Merytoryczna treść opracowania dotyczy roli doradcy zawodowego w zmieniającym się rynku pracy – jego wiedzy i kompetencji w zakresie efektywnego doradzania osobom bezrobotnym i poszukującym pracy.

1. Rozwój społeczeństwa informacyjnego a wartość pracy

Praca jest jednym z najważniejszych elementów ludzkiego życia, jest formą działalności człowieka, aktywnością zorganizowaną i instytucjonalizowaną. Decyduje o jego egzystencji w otaczającej rzeczywistości, jest wartością, którą człowiek – podmiot i twórca pracy – dzieli się z innymi ludźmi. Według filozofów praca jest określonym zjawiskiem w życiu jednostki i społeczeństwa, dla socjologów i etyków jest między innymi jednym z najważniejszych elementów kształtowania więzi społecznych. Psychologia bada pracę w płaszczyźnie składników i czynników psychologicznych, a jej subdyscyplina – psychologia pracy – z punktu widzenia indywidualnych cech jednostki [Kwiatkowski, 2007, s. 23-24] (predyspozycje, zainteresowania, uzdolnienia, temperament, charakter).

Wartości kierują zachowaniami ludzi, ewoluują, ale praca to ponadczasowa wartość i jako taka daje człowiekowi jedno z podstawowych praw – prawo do pracy. Przez prawo do pracy rozumie się prawo każdego człowieka do wykonywania określonego zajęcia, dostarczającego mu środki do życia i rozwoju. Nie idzie tu o pracę jako taką, lecz o pracę, której wykonywanie umożliwia pracującemu zaspokajanie potrzeb życiowych odpowiadających jego kwalifikacjom i pozycji społecznej, zdobytej w trudzie kształcenia i samodoskonalenia.

Na treść prawa do pracy składa się:

- prawo do zatrudnienia,
- prawo do wyboru pracy,
- prawo do wolnej umowy o pracę,
- prawo do owoców pracy [Furmanek, 2008, s. 277].

Posiadanie pracy – najlepiej zgodnej z własnymi oczekiwaniami, aspiracjami, kwalifikacjami – jest niezmiernie ważne dla zachowania poczucia własnej wartości, tożsamości. Praca zawodowa to wynagrodzenie, to możliwość nabywania nowych umiejętności i późniejsze wykorzystywanie ich w praktyce, to rozwijanie talentów, aspiracji, nawiązywanie kontaktów społecznych, to także uporządkowany rytm dnia. Natomiast brak pracy może zachwiać wiarą jednostki w jej wartość społeczną. Toteż niezwykle ważna jest umiejętność odnalezienia się we współczesnym świecie, świadomość możliwości kreowania swojego życia, a tym samym także ścieżki rozwoju zawodowego.

Przełom XX i XXI w. to czas dynamicznych zmian. Po erze druku, następującej po niej erze telekomunikacji (telegraf, telefon, radio, telewizja) nadeszła era informatyzacji, era komputera. Już w 1970 r. Alvin Toffler w książce *Szok przyszłości* pisał, że nie jesteśmy w stanie ani też nie wolno nam hamować postępu technicznego [Toffler, 2007, s. 370]. Po kolejno następujących po sobie etapach rozwoju społeczeństw nadchodzi okres społeczeństwa informacyjnego (inne określenia to: społeczeństwo wiedzy, społeczeństwo

postindustrialne, społeczeństwo elektroniczne, gospodarka cyfrowa, globalna informacja, globalna wioska). Według przewidywań ma on potrwać kolejne sto lat. Obecna rzeczywistość to rzeczywistość zdominowana przez informację. Przełomowym momentem powstania koncepcji europejskiego społeczeństwa informacyjnego okazał się przedstawiony w 1994 r. tzw. raport Bangemanna, komisarza Unii do Spraw Przemysłu oraz Technologii Informacyjnych. W raporcie tym zwraca on uwagę na szybki rozwój nowych mediów i technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz przewidywane w związku z tym zmiany procesów społeczno-ekonomicznych w Europie. Według profesor Agnieszki Szewczyk społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, w którym informacja jest intensywnie wykorzystywana w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i politycznym; to społeczeństwo, które posiada bogate środki komunikacji i przetwarzania informacji będące podstawą tworzenia większości dochodu narodowego oraz zapewniające źródło utrzymania większości ludzi [Szewczyk, 2007, s. 18].

Obecnie jednym z największych mediów masowych (o ile nie największym) jest Internet, który stał się nową przestrzenią społeczną. Realizuje się tam większość ludzkich potrzeb. Społeczna przestrzeń Internetu jest nowym, istotnym elementem w życiu większości jednostek. Znaczna część ludzkiej aktywności przenosi się do sfery wirtualnej. Społeczna przestrzeń Internetu stanowi odzwierciedlenie fizycznej przestrzeni, w jakiej funkcjonujemy na co dzień. Przestrzeń wirtualna jest „przedłużeniem” przestrzeni społecznej, w której przebiegają kontakty międzyludzkie. Internet – podobnie jak inne media – współtworzy pewne wymiary rzeczywistości, redefiniuje nasz sposób myślenia o przestrzeni i tym, co prawdziwe i realne. Za naturalne uznajemy porozumiewanie się z oddalonym o tysiące kilometrów, nieznanym nam człowiekiem i to w czasie rzeczywistym. Wydaje się, że to medium, jak żadne inne, kompresuje czas i przestrzeń. Internet przekonuje swoich użytkowników, że ową przestrzenią rzeczywiście jest [Maliszewski, 2008, s. 31-32].

W społeczeństwie informacyjnym zmieniają się formy organizacji pracy oraz wzory życia społecznego. Założeniem rozwoju tego społeczeństwa są wysoko wykwalifikowani pracownicy, którzy permanentnie podnoszą swoje kwalifikacje oraz posiadają umiejętność posługiwania się technikami informacyjno-komunikacyjnymi. Wymogiem społeczeństwa informacyjnego jest także umiejętność odnalezienia się na dynamicznie zmieniającym się rynku pracy. Przejawia się to między innymi tym, że obecnie bardzo cenione jest posiadanie więcej niż jednego zawodu umożliwiającego zatrudnienie. Z jednej strony rozwój społeczeństwa informacyjnego otwiera nowe możliwości:

- rozkwit handlu elektronicznego;
- tworzenie nowych zawodów i nowych miejsc pracy;
- ożywienie wzrostu gospodarczego i produkcji;

- tworzenie nowych form działalności gospodarczej oraz nowych firm;
- rozwój nowych usług (np. nowe formy zagospodarowania czasu wolnego, usługi związane ze starzeniem się społeczeństwa);
- praca z wykorzystaniem nowych technologii.

Z drugiej zaś strony negatywnym zjawiskiem jest wzrost bezrobocia. Rozwój technologii informacyjnych, automatyzacja procesów produkcyjnych przyczyniają się do redukcji zatrudnienia oraz uznania wielu tradycyjnych zawodów za zbędne. Jedne gałęzie gospodarki wypierają inne, w związku z czym zachodzi konieczność przekwalifikowania¹ czy też przezawodowienia² siły roboczej. Dlatego podejmowane są próby przewidywania skali i skutków oddziaływania technik informacyjnych na różne dziedziny życia [Dach, 2008, s. 13].

Poglądy na temat pracy w społeczeństwie informacyjnym są skrajnie różne, od pesymistycznych, twierdzących, że postęp techniczny rozwinie się na tyle ekspansywnie, że do wykonania pracy wystarczy tylko 5% siły roboczej, a bezrobocie stanie się głównym społecznym problemem, do bardzo optymistycznych upatrujących w rozwoju technologii informatyczno-komunikacyjnych między innymi poprawy jakości życia (krótszy czas pracy, więcej czasu wolnego, który można odpowiednio zagospodarować).

Innowacyjne technologie mogą zmieniać także sposób organizacji pracy. Czas i miejsce wykonywania pracy nie zawsze już oznacza konkretne miejsce i godziny. Pokonane zostały bariery przestrzenne, dlatego zmieniają się także formy zatrudnienia (elastyczność zatrudnienia), np. telepraca, freelancing³ czy wspierający freelancerów coworking⁴. Powstają nowe zawody mające wpływ

¹ Przekwalifikowanie – nabycie dodatkowych bądź nowych kwalifikacji w ramach tej samej grupy zawodowej.

² Przezawodowienie – zmiana dotychczas wykonywanego zawodu ze względu na brak zapotrzebowania na rynku pracy.

³ Freelancing – profesje, jakimi najczęściej zajmują się wolni zawodowcy, to handel i sprzedaż (16,83%), informatyka/programowanie (14,60%), doradztwo/konsulting (11,01%), budownictwo (9%), grafika/projektowanie (8,17%). Jest to idealne rozwiązanie dla wolnych zawodów, takich jak: artyści, graficy, informatycy, architekci, edytorzy i tłumacze, którzy sami ustalają czas pracy i ilość przyjmowanych zleceń. Freelancing to pomysł na karierę i sposób na życie.

⁴ Coworking – to idea wspólnej pracy osób, które wykonują wolne zawody i dotychczas pracowały w domu. Pomysł na coworking ma wymiar globalny. Zrodził się w Stanach Zjednoczonych, a dynamiczny rozwój zapewnił mu Internet. W Polsce w większych miastach powstają biura coworkingowe. Można wynająć biurko na godziny lub na stałe, jak również powierzchnię 80 m² tylko dla siebie. Freelancerzy dzielą się doświadczeniami, pomagają sobie wzajemnie, czasem opracowują wspólne projekty. Firmy prowadzące biura dbają o zaplecze kuchenne, sanitarne, Internet oraz pomieszczenia konferencyjne. Biura czynne są zwykle osiem godzin w ciągu dnia, ale są też takie, które czynne są całą dobę [Kropelnicka, 2010].

na strukturę zawodową pracujących. Oparte są na rozwoju gospodarki elektronicznej, ponieważ elektronika i informatyka wykorzystywana jest współcześnie niemal w każdej dziedzinie życia. W czołówce najbardziej poszukiwanych pracowników znaleźli się specjaliści IT. Mimo że od kilku lat rynek pracy jest „rynkiem pracodawcy” to dla branży IT długo pozostanie „rynkiem pracownika”. Wzrasta również popyt na nowe rodzaje usług – doradców prawnych, podatkowych, finansowych, inwestycyjnych. Potrzeby starzejącego się społeczeństwa także powodują rozwój usług np. fizykoterapeutów, rehabilitantów, pielęgniarek, lekarzy różnych specjalności.

Potrzeby rynku pracy stale zmieniają się i szybko dezaktualizują. Polskimi pracownikami znów zaczęli interesować się zagraniczni pracodawcy, a liczba ofert pracy wzrosła o połowę. Od 1 maja 2011 r. mogą oni w pełni korzystać z jednej z fundamentalnych zasad i wartości w Unii Europejskiej, jaką jest swobodny przepływ pracowników. Niemcy, Szwajcaria, Austria, po siedmiu latach ograniczeń, otwierają swoje rynki pracy. W listopadzie 2010 r. w Polsce bezrobocie wynosiło 12,3%, a np. w Szwajcarii w tym czasie stopa bezrobocia określona była na poziomie 3,8%. Kraje te od lat borykają się z problemami demograficznymi i będą musiały zwiększyć stopę zatrudnienia. Największe szanse na znalezienie tam pracy mają elektrycy, elektronicy, inżynierowie budowlani, mechanicy precyzyjni, informatycy, lekarze. Niemiecka gospodarka już dziś potrzebuje między innymi: 36 tys. inżynierów, 12 tys. pracowników branży finansowej i bankowej, 12 tys. opiekunek i 10 tys. pracowników branży hotelarskiej [Vreuls, 2011]. Masowe wyjazdy za granicę powodują zmiany na rynku pracy trudne do przewidzenia. Pojawiające się zjawiska wymagają wzmocnienia instytucjonalnej obsługi rynku pracy. Rodzi to konieczność zmiany ról, zadań i odpowiedzialności instytucji rynku pracy. Rynek ten nie może już być tylko obsługiwany przez publiczne służby zatrudnienia⁵ – jako reprezentanta władzy publicznej, ponieważ potencjał, jakim dysponuje, jest niewystarczający, by sprostać ciągle zmieniającym się oczekiwaniom. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy znosi monopol publicznych służb zatrudnienia i dopuszcza do obsługi rynku pracy także inne instytucje: Ochotnicze Hufce Pracy, instytucje szkoleniowe, agencje zatrudnienia, instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego. W ustawie tej zostały również sformułowane usługi rynku pracy, których realizacją powinny zajmować się publiczne służby zatrudnienia:

⁵ Publiczne służby zatrudnienia (PSZ) – to system organów zatrudnienia wraz z urzędami, które je obsługują. Organem zatrudnienia jest: starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw pracy. Urzędami obsługującymi wymienione organy są: powiatowy urząd pracy (PUP), wojewódzki urząd pracy (WUP), ministerstwo właściwe do spraw pracy [Kukulak-Dolata, 2008].

- pośrednictwo pracy,
- usługi EURES,
- poradnictwo zawodowe,
- informacja zawodowa,
- pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy,
- organizacja szkoleń.

Jedną z usług rynku pracy jest poradnictwo zawodowe, należące do takiego rodzaju wsparcia, które może i powinno przyczyniać się do właściwych decyzji i wyborów zawodowych na każdym etapie życia. Poradnictwo zawodowe jest przypisane dwóm resortom – edukacji (poradnictwo dla młodzieży uczącej się) i pracy (poradnictwo dla dorosłych). Przy tak dynamicznie zmieniającym się rynku pracy nie wystarczy już polegać wyłącznie na dobrych radach otoczenia, które podejmowania decyzji zawodowych być może uczyło się na własnych błędach. Dlatego warto korzystać z pomocy specjalistów mogących obiektywnie ocenić możliwości, predyspozycje osoby szukającej porady i pomóc jej w wyborze drogi zawodowej.

2. Doradca zawodowy na współczesnym rynku pracy

Peter F. Drucker w książce *Zarządzanie w XXI wieku* stwierdził, że większość nowych sposobów działań, zachowań, nowe strategie, technologie, metody – mogą być uważane za ewolucję; zarządzanie samym sobą jest natomiast rewolucją. Strategia ta wymaga podjęcia przez daną osobę nowych, bezprecedensowych działań. Strategia zarządzania samym sobą opiera się na założeniu, że kariera pracownika trwa dłużej niż istnienie na rynku firmy, z którą jest związany oraz na założeniu, że pracownik umysłowy jest pracownikiem mobilnym, ma możliwość zmiany organizacji, w której jest zatrudniony i korzysta z tej szansy. Pojawienie się pracownika umysłowego, który chce i jednocześnie musi zarządzać samym sobą, zmieni każde społeczeństwo [Drucker, 2000, s. 205-207].

Doradca zawodowy musi wychodzić naprzeciw takim zmianom i dlatego doradztwo zawodowe adresowane jest do młodych osób, które wybierają dalszy kierunek kształcenia oraz zawód, a także do osób dorosłych, które rozpoczęły już swoją karierę zawodową i chcą rozwijać się w wybranym kierunku lub mają zamiar przekwalifikować się bądź przezawodowić. Ze względu na dynamikę zmian na rynku pracy doradztwo zawodowe powinno nabierać coraz większego znaczenia.

Doradztwo zawodowe jest procesem interpersonalnym, którego celem jest towarzyszenie jednostce w sytuacji rozwoju kariery. Rozwój kariery zawodowej jest tu rozumiany jako proces wyboru i przystosowania do zawodu. Cechy charakteryzujące istotę doradztwa:

- doradztwo wynika z potrzeb klienta, który sam aktywnie poszukuje pomocy;
- celem doradztwa jest zapewnienie klientowi prawa do wyboru działań;
- jedną z podstawowych form pracy doradcy jest rozmowa ułatwiająca zmiany w zachowaniu klienta;
- umiejętność słuchania jest ważną cechą doradcy;
- doradztwo odbywa się w atmosferze prywatności i zaufania [Paszkowska-Rogacz, 2009, s. 18].

Według „Klasyfikacji zawodów i specjalności”⁶ doradca zawodowy udziela pomocy w formie porad młodzieży i osobom dorosłym w wyborze zawodu, kierunku kształcenia i szkolenia. Uwzględnia przy tym możliwości psychofizyczne, sytuację życiową, potrzeby rynku pracy, możliwości systemu edukacyjnego. „Klasyfikacja...” określa też szczegółowe zadania doradców zawodowych:

- opracowywanie i stałe aktualizowanie informacji o zawodach oraz potrzebach rynku pracy;
- informowanie indywidualne i grupowe o zawodach, rynku pracy i instytucjach kształcenia;
- ocenianie przydatności do zawodu za pomocą metod i technik psychologicznego i pedagogicznego pomiaru;
- przekazywanie wiedzy i informacji o zawodach, możliwościach zdobycia kwalifikacji zawodowych, sytuacji na rynku pracy, w formie cykli szkoleń, spotkań i indywidualnych konsultacji (także nauczycielom i rodzicom, których dzieci stoją przed wyborem zawodu).

Doradca zawodowy musi mieć świadomość, że uczestniczy w podejmowaniu strategicznych, życiowych decyzji osobom, którym doradza, że pomaga w rozwiązywaniu trudnych problemów, do czego niezbędna jest także wiedza psychologiczna. Doradca powinien być profesjonalistą i posiadać wiedzę z zakresu metod i technik poradnictwa zawodowego, zasad postępowania podczas kontaktu z klientem. Zobowiązany jest także znać regulacje prawne dotyczące promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy oraz doskonale orientować się w zjawiskach zachodzących na dynamicznie zmieniającym się rynku pracy. Na przykład – obecnie na rynku pracy wyróżnia się trzy grupy wiekowe:

- pokolenie Y – to osoby młode, stawiające pierwsze kroki na rynku pracy, które praktyczne wychowały się z Internetem i możliwościami, jakie

⁶ Zawód Doradca zawodowy wprowadzony został do spisu zawodów w 1995 r. w „Klasyfikacji zawodów i specjalności” opracowanej przez Instytut Pracy i Polityki Społecznej. Znajduje się on wśród zawodów i specjalności, pod numerem 2410203 „Grupa Wielka 2” – SPECJALIŚCI, grupa elementarna – Specjaliści do spraw zarządzania zasobami ludzkimi.

oferują technologie cyfrowe (inaczej nazywane pokoleniem D od Digital) i nieco starsze, czyli 19-30 lat;

– pokolenie X (31-45 lat);

– pokolenie 45+ – powyżej 45 lat.

Według prognoz demograficznych rynek pracy za 10-20 lat bardzo się zmieni. Pojawi się mniej absolwentów, czyli pokolenia Y, a najliczniejszą grupą stanie się pokolenie 45+. Doradca zawodowy będzie musiał poradzić sobie z zadaniem, jak pogodzić priorytety pokolenia Y i 45+; jak doradzać, żeby oba te pokolenia mogły ze sobą współpracować; jak łączyć młodzińczy entuzjazm z dojrzałą rozważą. W jaki sposób wykorzystać wieloletnie doświadczenie zawodowe i zachować wiedzę, np. przez zaproponowanie pokoleniu 45+ nowej ścieżki rozwoju – mentoringu.

Dobry doradca powinien także wyróżniać się odpowiednimi cechami osobowościowymi:

- umiejętnością słuchania i obserwowania,
- łatwością nawiązywania kontaktu, wypowiadania się,
- otwartością na problemy osób radzących się,
- empatią,
- tolerancją i obiektywizmem,
- zdolnością przekonywania,
- dojrzałością emocjonalną,
- poczuciem odpowiedzialności.

Najbardziej typową i historycznie najwcześniejszą rolą psychologów pracy, świadczących usługi zarówno jednostkom, jak i instytucjom, była rola doradcy zawodowego. Pracował on głównie w poradniach zawodowych lub wychowawczo-zawodowych. Poradnictwo rozpowszechniło się, docierając do urzędów pracy, gdzie powierzono doradcom olbrzymią liczbę często zdezorientowanych ludzi, którzy utracili pracę. Wszędzie tam, gdzie istnieje potrzeba przekwalifikowania lub pomocy w zdobyciu zawodu czy specjalności, psychologom powierza się role doradców zawodu. Wymaga się od nich obszernej i rzetelnej wiedzy z zakresu psychologii, pedagogiki, socjologii, prawa, ekonomii, a w tym funkcjonowania rynku pracy. Muszą także posiadać odpowiednie umiejętności interpersonalne. Znaczenie doradztwa zawodowego obecnie wyraźnie wzrasta. W związku ze zmianami technologicznymi zmienia się rynek pracy. Trzeba więc nieustannie doradzać i uzupełniać wiedzę zawodową [Ratajczak, 2008, s. 195]. Aktywność ludzi dorosłych nie wiąże się już zwykle z systematyczną nauką. Głównym zajęciem staje się między innymi praca zawodowa, która w każdym wieku może stać się wartością utraconą. Przez stres i frustracje związane z bezrobociem może nas bezpiecznie i efektywnie przeprowadzić mądry, kompetentny, doświadczony doradca zawodowy.

3. Podsumowanie

Wybór zawodu i pracy jest jednym z najważniejszych etapów w życiu człowieka. Jedne zawody jako archaiczne odchodzą do lamusa, powstają nowe, będące efektem przemian cywilizacyjnych. Wzrasta znaczenie wykształcenia, kwalifikacji, kompetencji zawodowych jako efektów systemu edukacyjnego, następuje upowszechnienie alfabetyzacji informatycznej. Obierany w młodości zawód nie predestynuje człowieka do wykonywania go przez całe życie. Zmiany mogą być wymogiem rynku pracy, ale także mogą wynikać z poszukiwań i własnych wyborów. Osoby bezrobotne czy też chcące zmienić zatrudnienie często w niewielkim stopniu potrafią radzić sobie w poszukiwaniu miejsca pracy, w sporządzaniu dokumentów. Nie znają także zasad umiejętnej autoprezentacji. Rozmowa z doradcą zawodowym może im pomóc w uświadomieniu sobie własnych możliwości, predyspozycji, a także wymagań pracodawców. Dzięki takim dobrowolnym kontaktom mogą wybrać właściwą, zgodną z własnymi oczekiwaniami drogę zawodową.

Wiele osób pewnego dnia staje przed dylematem: czy zaczynać wszystko od początku, czy tkwić w marazmie. Podjęcie decyzji, odwaga się na zmiany bywa trudne, ale decyzja działania oznacza koniec pewnego etapu i początek następnego. Załamanie linii życiowej, zawodowej umożliwia ustalenie nowych reguł, znalezienie innych sposobów rozwiązania. Ludzie obawiają się nowego, nieznanego. Im dłużej trwa trudna sytuacja, tym gorzej, tym trudniej odważyć się na zmiany. Prawdopodobnie wielu z nas mogłoby opowiedzieć o jakimś zdarzeniu w swoim życiu, które spowodowało, że trzeba było coś zakończyć, a nawet zniszczyć, by później rozwinąć skrzydła i powiedzieć – jestem w tym ciekawym miejscu, w którym jestem dziś.

Bibliografia:

- Dach Z., 2008, *Rynek pracy w Polsce. Aspekty ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, ISBN 978-83-7252-431-7
- Drucker F.P., 2000, *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza SA, Warszawa, ISBN 83-7200-605-9
- Furmanek W., 2008, *Zarys humanistycznej teorii pracy (z perspektywy pedagogiki pracy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, ISBN 978-83-7611-028-8
- Kropelnicka A., 2010, *Biurko na godziny*, „Personel i Zarządzanie”, nr 12
- Kukulak-Dolata I., 2008, *Współpraca między urzędami pracy a agencjami zatrudnienia w obsłudze rynku pracy*, „Polityka Społeczna” nr 1
- Kwiatkowski M.S., Bogaj A., Baraniak B., 2007, *Pedagogika pracy*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, ISBN 978-83-60501-24-5
- Maliszewski J.W., 2008, *Media – Komunikacja – Zdrowie. Wyzwania – Szanse – Zagrożenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, ISBN 978-83-7441-968-0

- Ratajczak Z., 2008, *Psychologia pracy i organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, ISBN 978-83-01-15165-2
- Szewczyk A., 2007, *Spółeczeństwo informacyjne*, Difin, Warszawa, ISBN 978-83-7251-800-2
- Toffler A., 2007, *Szok przyszłości*, Wydawnictwo Kurpisz S.A., Przeźmierowo, ISBN 978-83-89738-90-5
- Vreuls G., 2011, *Etat dla Polaka*, „Personel i Zarządzanie” nr 5

Summary

The role of the professional advisors on the changing labor market

The changes in the global economy, that take place at the turn of centuries, are reflected in the area of the labor market. Changes in the labor market are also affected by processes of globalization and integration. Development of information society means a dynamic development of information and telecommunication technology that forces the present and future employees to continuous training, upgrading their skills, acquiring new ones and making a good use of them. The way of organizing work is changing, flexible forms of employment become more and more popular. Professional skills and knowledge take on greater importance. Unemployment becomes a social problem. With the current dynamics of the labor market, a well functioning – that is available and effective – system of vocational orientation and guidance becomes highly important. The article discusses the role of professional advisors in the constantly changing job market – what its knowledge and expertise should be, to effectively provide advice to the unemployed and job seekers.

EWA MATUSKA

Satisfaction with preparation to future job among tertiary education students in region of central EU

Introduction

For last several years there was observed considerable pressure to expand the student take-up of university places in the space of EU – especially viewed in catching up countries and such are taken under consideration so named New UE member countries, between are: Poland, Czech Republic, Slovakia, Lithuania and Latvia. In Poland, the biggest country of the region, this trend was and still stays very significant and in 2010 close to 2 million people were studying. This has had many implications for the nature of provision and programs offered during higher education and also the quality of it. After accession to EU in 2004 young, mobile and educated people from such these countries, every year very often decide to emigrate searching for the job and to leave forever country of the origin. The call of ‘brain drains’ describes perfectly the hard situation on their labor markets, but till now there is found no efficient receipt for it. And the reason isn’t simply lack of qualified job positions on domestic labor market or only unsatisfied payment conditions which are non competitive to offers of western employers. Problem is complex, because as many surveys summarize:

- Graduates are disappointed with the effect of own education – they are feeling not prepared to enter labor market and they realizing profile of education they chose and obtained is hardly compatible to employers demands, so they have to compete with unemployed lower qualified people to obtain any job;
- Universities and colleges have non modern learning programs, too much theoretical and without sufficient practical part, with generally conservative approach to learning curricula and without effective vocational consultant services to students;
- Domestic employers hopelessly search for qualified workers and have to consider engagement immigrants from third countries outside of EU space;

- Graduates decide to emigrate unless it means for them de qualification and they would prefer to find adequate job position at home country.

In this paper we want to discuss the first element of the issue – to look if and why central UE countries have common problem with reaching good compatibility their graduates to labor market demands.

1. Paradox – oversupply and unemployment of tertiary graduates

In the world of the primacy of the knowledge economy the natural is to promote higher education and to enhance the motives of young people for continuation their education. In many forecasts of predicted new job places in global economy are stressed just those which demand high qualification [Matusiak et al, 2009]. The global number of job opportunities in EU over the next decade is projected to rise around 80 million and most of them will demand high or at least medium non-manual skills. The call '*war for talent*' announced on the end of XX cent., which currently sounds so loudly in whole more and less developed parts of the world – seems to support this above assumption [Matuska, 2009, p. 59].

Also the content of the new development strategy *Europe 2020* in a part addressed to education is based on prediction of *New skills for new jobs* [Barroso, 2010], which encourages to long-life learning and indicates sectors and branches where economy will build new job possibilities in close future. The *Europe 2020* education headline target stipulates that, by 2020, 40% of young people should successfully complete higher education or equivalent studies. Europe also needs more researchers, to prepare the ground for the industries of tomorrow.

In such situation, doesn't strange is growing up number of students in space of EU. Most people in EU aged 15 and 24 are acquiring qualifications. The spectacularly high position have here the 'new' EU member states, where is observed very positive – in compare to the 'old' EU members (and also to some other countries) trend for achieving higher education level in whole cohort of young people [Turchetti, Gere, 2009, p. 3]. Such countries as: Slovenia, Lithuania, Poland, Latvia, Estonia, Hungary, Czech Republic, Bulgaria, Slovakia have clearly higher representation of young people in tertiary education level (ISCED 5-6¹) than average of 27-EU countries.

¹ ISCED level 5: First stage of tertiary education not leading directly to an advanced research qualification, ISCED level 6: Second stage of tertiary education, covering programs leading to an advanced research qualification (e.g. PhD or Doctorate).

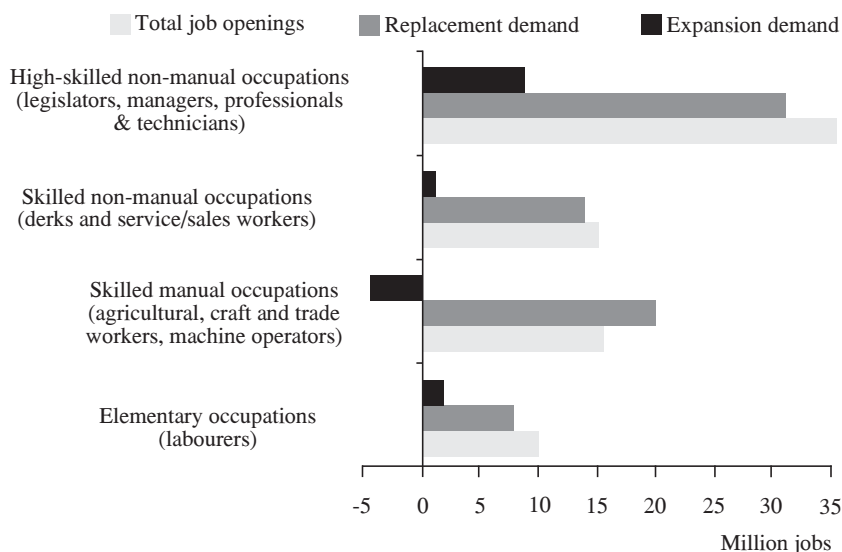


Figure 1. Expected future job places in Europe (EU-27+) till 2020

* forecast covers 29 European countries: EU-27, Norway and Switzerland it is referred to as EU-27+

Source: CEDEFOP, briefing note, February 2010, p. 1.

The crucial question however stays: *how useful these qualifications really will be?* Young studying people represent most prospective group of future workforce, easily adopting to changing curricula because of ability to learn as a key competence. But if they really will find expected easy adaptation on labor market after studies? How much of them will become unemployed or will have to agree with low qualified job after studying?

2. Graduates' employability perspectives

To have fresh insight into untitled issue we can look at data collected by European Flash Eurobarometer '*Employers' perception of graduate employability*' in 2010 [Flash Eurobarometer, 2010]. The set of interviews were conducted with senior staff in companies with at least 50 employees across a range of business sectors and the survey covered all 27 EU Member States. Companies included in this study had recruited higher education graduates in the past five years and mostly (68%) were planning to recruit such graduates in the next five years.

As we see, the plans of companies are prospective for students and graduates – but how looks the current structure of employers according to the education level criteria? If there will be sufficient places for them?

Under average of all European countries according to proportion of tertiary educated employees in subgroup of central Europe countries stays: Slovakia and Czech Republic, others: Poland, Hungary, Lithuania and Romania are located just above average. It would suggest that in these countries has to be still possibility to employ well educated workers. But, maybe companies of these countries prefer to employ less educated people or the problem lays on side of the core competencies graduates obtain during their long education? There is unfortunately a lot of suggestions that the last is the truth.

3. Students satisfaction with studying in respect to their future job – regional look

Two last Deloitte reports *First steps in the labour market*, done in 2010 and repeated in 2011 represent interesting data survey done among students and graduates of Poland, Czech Republic, Slovakia, Lithuania and Latvia. Totally were interviewed over 3600 students and graduates from these countries. Answers of Polish respondents we can follow at Figure 2 and comparable cross countries analysis present Figures 4, 5, 6, 7, 8.

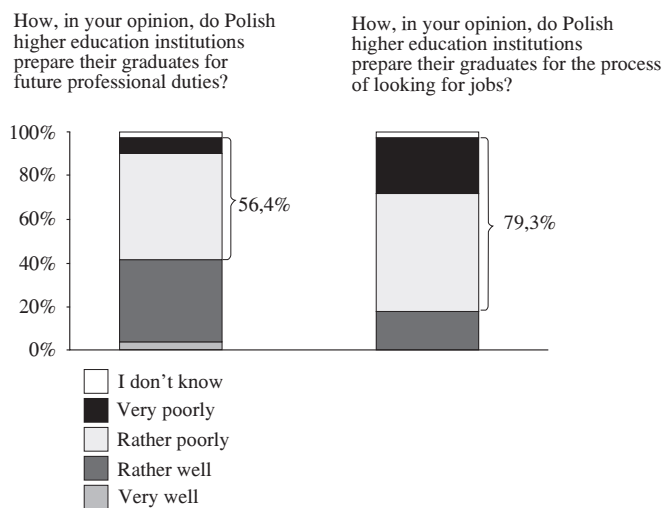


Figure 2. Poland – satisfaction of students with their preparation to labor market
Source: Deloitte, *First steps in the labor market*. Survey among Polish students and graduates, 2010, p. 4

Those generally critical opinions of Polish students obtained in survey from 2010 are supported in report done one year later, in 2011, and are shared by their colleges from other countries. Study were conducted as

a internet interview by Deloitte in February 2011 in co-operation with cathedra of Human Resources Development of The Main Commercial School (SGH) in Warsaw, Poland. Data collected were elaborated in USA by independent research company. The study were done on group of total 3618 students and graduates in follow national subgroups: 1757 – Poland, 712 – Lithuania, 627 – Czech Republic, 287 – Slovakia (see also Fig. 3). They were mostly daily students with average age about 23 years.

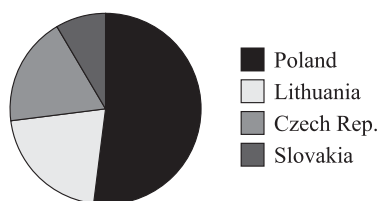


Figure 3. Percentage representation of surveyed respondents according to their countries

Source: own on basis of Deloitte, *First steps into the labor market. International Survey of students and graduates*, 2011, p. 4.

The evaluation of the question: *how universities prepare their students for future job?* is presented below at Figure 4.

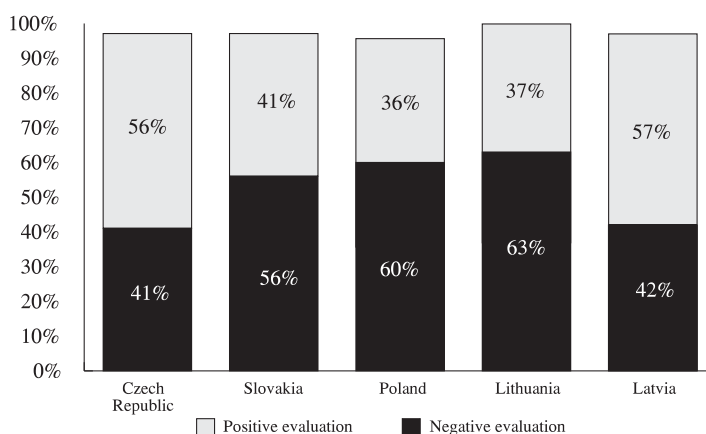


Figure 4. Regional satisfaction of students with their preparation to future job

Source: Deloitte, *First steps into the labor market. International Survey of students and graduates*, 2011, p. 5.

The most negative evaluation to their *alma maters* gave students from Lithuania (63% of negative opinions) and from Poland (60% of negative opinions). Also Slovaks are more critical than satisfied and only little more positive than negative opinions gave students from Czech and Latvia. Much more critical and generally negative were opinions about the way how well universities prepare students to enter labor market (see Fig. 5).

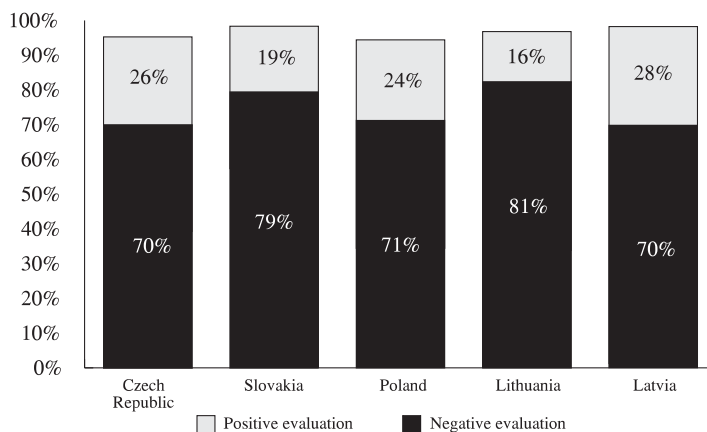


Figure 5. Regional satisfaction with university preparation to enter labor market
Source: Deloitte, *First steps into the labor market. International Survey of students and graduates*, 2011, p. 5.

Students also stressed the lack of adequate training of professional experiences during studying time (Fig. 6) – and here most satisfied occurred to be Polish respondents (only 18% of negative opinions) – but as they added in further question – the experience they obtained by own looking for the job during time of studying – not by university help in form of academic practice or internship.

During the course of my study I have acquired professional experience through an internship/a job/self-employment

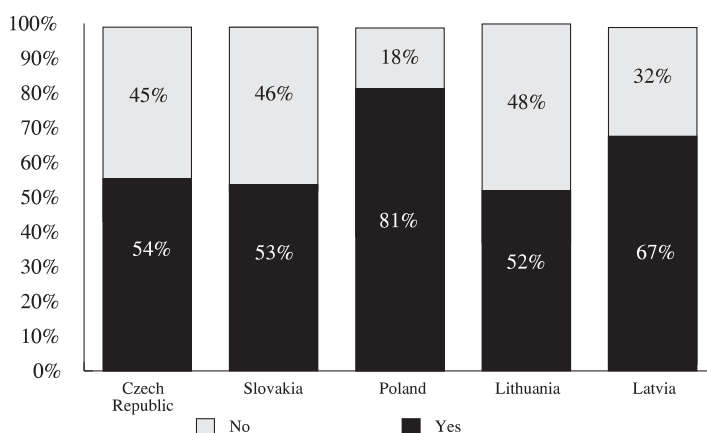


Figure 6. Satisfaction with professional experience training
Source: Deloitte, *First steps into the labor market. International Survey of students and graduates*, 2011, p. 7.

But similarly negative opinion about job preparation opportunities students gave to companies and institutions of their countries which should to cooperate with universities in professional training of future workforces. Free market actors social corporate responsibility in respect to education was evaluated as very poor (see Fig. 7).

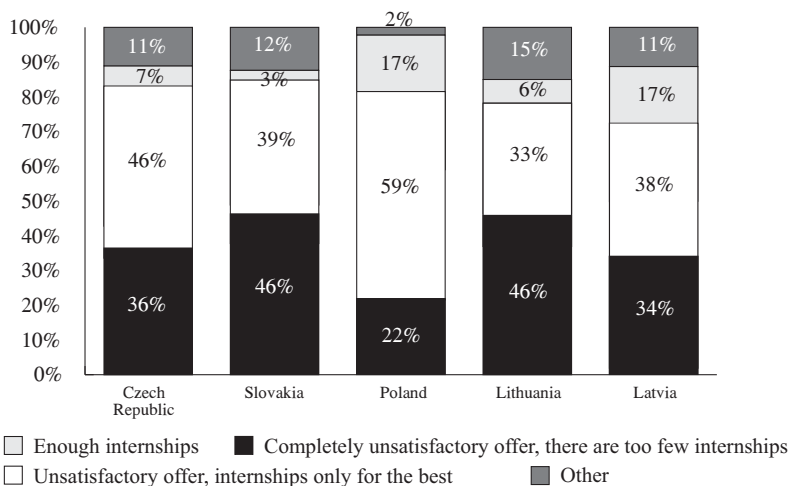


Figure 7. Evaluation of the internships available on the market

Source: Deloitte, *First steps into the labor market. International Survey of students and graduates*, 2011, p. 7.

The results obtained with surveys show generally high level of dissatisfaction with the quality of higher education in countries of central Europe and should to be taken into deep consideration by academic administration and governmental authorities responsible for this resort. But also should to open the discussion about efficient links between enterprises and institutions as job places and universities as places of professional preparation for job. The lack of satisfied experiences with domestic labor market facilitates graduates decisions about their possible job mobility abroad – even for the price of de qualification (see Fig. 8).

We can conclude, that before mentioned common regional problem of brain drain and probable decision about job emigration is obviously reinforced by negative opinions of graduates about their perspectives on domestic labor markets [Matuska, 2010, p. 330-332).

The question also arise why these negative opinions of students and graduates are so similar and what exactly joins academic experiences achieving in central part of Europe?

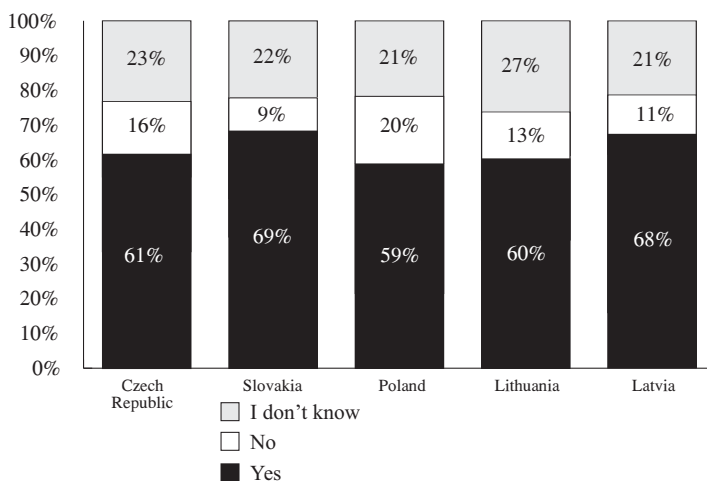


Figure 8. Readiness to move abroad after studying

Source: Deloitte, *First steps into the labor market. International Survey of students and graduates*, 2011, p. 10.

Conclusion

The overall trends in the whole region of central Europe, exactly in such countries as Poland, Lithuania, Czech Republic, Slovakia can be summarized as follow:

- Higher education is alarmingly low rated and needs basic repair.
- Main competency gap of graduates in their opinion, similarly like in the opinion of the employers' – is the lack of adequate practical preparation for the profession during studying.
- Students look by themselves for practical skills, so businesses and schools should work together to elaborate adequate educational paths and internships.
- Students are curious about foreign experience and declare a high willingness to go abroad, but it also started to be a phenomenon of 'brain drain' – dangerous for sustainable development of the region.

Young people in all central Europe countries want to invest in themselves and that is why studying. But they also want to develop their careers and have perspectives at future job. They are partners in the discussion on the labor market – although inexperienced – make choices. Students entering the job market does not allow to be treated as an object. Are determined to emigrate, even at risk to be employed under their qualifications. They are critical with their opinions about academic practices at universities in respect

to their future job and general labor market acting. They feel young conscious Europeans and want to be partners in the discussion how to be better prepared for profession they were choose as a field of studying.

The important question arise: why these negative opinions of students and graduates are so similar in the region and what exactly joins academic experiences currently available in universities at central part of the Europe?

Maybe it is some kind of the common post communistic heritage anchored in still mostly traditional, rigid and conservative academic structures and teaching approaches at universities? It seems to be very probable and because of it the first common task for the universities in the region should to be basic educational reform. It means general modernization of the teaching programs, rethinking the adequacy of directions and specializations to business job needs and monitoring destinies of graduates on their first professional paths. Such kind of reform just was prepared by the polish ministry of higher education and the implementation of the new rules from October 2012 represents the real challenge for polish higher schools, but as well – an opportunity for students and future graduates to have more satisfaction after time of studying.

From other side, maybe in the region is still nonsufficient understanding of the real rules of free market and necessary links between education and economy? It seems quite probable, but in such case, as a culture transformation problem, it will take some time to change the way of thinking about the practical forms of expressing the *corporate social responsibility* (CSR). Not only among business representatives – they recently started to understand the value of CSR in their business strategies – but also (and it seems to be much more hard in compare to business sector) – among academic institution representatives: university authorities, academic teachers and academic administration. They have to understand that students are aware consumers who objectively evaluate the quality of educational services, like they used to do with every available good on the market. And this is the privilege of the every member of a civil society.

Bibliography:

- Barroso J.M., 2010, Communication from the Commission: *EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels. 3.03.2010. <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.
- CEDEFOP, 2010, *Skills needs in Europe. Focus on 2020. Briefing note*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, CEDEFOP, February 2010. ISSN 1831-2411.

- Commission of the European Communities 2009, *New Skills for New Jobs Anticipating and matching labor market and skills needs*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 978-92-79-11211-9.
- Deloitte, 2010, *First steps in the labor market. Survey among Polish students and graduates*, www.deloitte.com/pl.
- Deloitte, 2011, *First steps into the labor market. International Survey of students and graduates*, www.deloitte.com
- Flash Eurobarometer, *Employers' perception of graduate employability. Analytical report*, No 304. Available at: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_304_en.pdf.
- Matusiak K.B., Kuciński J., Gryzik A. (ed.), 2009, *Foresight kadr nowoczesnej gospodarki*, PARP, Warszawa, ISBN 978-83-7633-048-8.
- Matuska E.: *Managing of skills in a company from perspective of European labour market*, Human Resources Management & Ergonomics, Vol. III, No 2/2009, p. 57-65. ISSN 1337-0871
- Matuska E., 2010, pl.: *Mobilność na uniijnym rynku pracy w dobie kryzysu ekonomicznego – szansa czy zagrożenie dla kapitału ludzkiego w Polsce?*, in: Niedzielski P. (ed.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty rozwoju regionalnego*, Ed. of Szczecin University, Scientific Papers No 582, Economic Problems In Services No 48, pp. 329-338, ISSN 1640-6818.
- Turchetti P., Gere E., *Population and social conditions, Education in Europe – Key statistics 2007*, Data in focus – 37/2009, p. 3, ISSN 1977-0340.

Summary

Observed for last year pressure to expand the student take-up of university places in the space of EU has many implications for students, universities as well for labor market of separate countries. In particular, there is observed growing up a tension between a state after the completion of a course, and employability as an assessment of the economic worth of a student at that time. This study concerns to situation of graduates of tertiary education countries of region of central EU in respect to their preparation to enter labor market. Reports findings from interviewed over 3 600 students and graduates from Poland, Czech, Slovakia, Lithuania and Latvia, done by Deloitte consultants 2011, as well data from other surveys are used as a main source for analysis and conclusion. The basic educational reforms and promoting policy of *social corporate responsibility* among business and university actors is recommended as essential for satisfaction of both sides: graduates and employers.

EWA OLSZÓWKA
ZBIGNIEW OLSZÓWKA

Ochotnicze Hufce Pracy a absolwent szkoły wyższej

Wprowadzenie

Bezrobotni w wieku powyżej 20 lat stanowią stały odsetek ogólnej populacji klientów Publicznych Służb Zatrudnienia. Od kilku lat kształtuje się on na poziomie 20% wszystkich klientów urzędów pracy. Bezrobocie wśród młodych osób jest zjawiskiem powszechnie występującym we wszystkich krajach Unii Europejskiej – zazwyczaj jest ono dwukrotnie wyższe niż bezrobocie osób w wieku produkcyjnym. Problem związany z płynnym wejściem na rynek pracy obejmuje wszystkie kategorie młodzieży – dotyczy również absolwentów szkół wyższych. W skali całego kraju w styczniu bieżącego roku było zarejestrowanych 38,8 tys. młodych niepracujących absolwentów uczelni – statystyka obejmuje tylko osoby do 27. roku życia, nie uwzględnia tych, którzy wchodzą na rynek później – gdy wybierają magisterkę czy studia podyplomowe.

Wkraczanie w dorosłość z perspektywą braku zatrudnienia powoduje u młodych ludzi negatywne zachowania: brak nawyku i potrzeby zatrudnienia, niewiarę w siebie, izolację społeczną, niechęć do dalszego rozwoju zawodowego. Dlatego też jednym z podstawowych celów działalności Ochotniczych Hufców Pracy jest niedopuszczenie do sytuacji, by absolwenci szkół każdego szczebla stawali się i pozostawali osobami bezrobotnymi. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wprowadzona dnia 20 kwietnia 2004 r. (DzU 2004, nr 99, poz. 1001), prawnie ustanowiła Ochotnicze Hufce Pracy jako jedną z instytucji rynku pracy. W zakresie funkcjonowania na rzecz rynku pracy hufce świadczą usługi takie jak: poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, warsztaty aktywnego poszukiwania pracy, pośrednictwo pracy, organizacja szkoleń i programy rynku pracy. Działania OHP skierowane są do:

- młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, do której zalicza się w szczególności młodzież powyżej 15. roku życia, która nie ukończyła szkoły podstawowej lub gimnazjum i nie kontynuuje nauki, mimo że podlega obowiązkowi szkolnemu;

- młodzieży bezrobotnej w wieku 18-25 lat o zróżnicowanym poziomie wykształcenia i kwalifikacjach zawodowych, wymagającej wsparcia w procesie wejścia na rynek pracy;
- uczniów i studentów.

W artykule przedstawiono działania podejmowane przez Ochotnicze Hufce Pracy na rzecz młodzieży wchodzącej na rynek. W szczególności zwrócono uwagę na poradnictwo zawodowe, programy rynku pracy, jak również na programy współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

1. Zadania OHP z zakresu rynku pracy

Zadania z zakresu rynku pracy realizowane są w Ochotniczych Hufcach Pracy przez Centra Edukacji i Pracy Młodzieży, podległe im Młodzieżowe Biura Pracy, Kluby Pracy, Mobilne Centra Informacji Zawodowej, Młodzieżowe Centra Kariery, Punkty Pośrednictwa Pracy i Ośrodki Szkolenia Zawodowego.

Młodzieżowe Biura Pracy świadczą bezpłatne usługi w zakresie pośrednictwa pracy, w tym pozyskują i gromadzą oferty pracy, organizują giełdy i targi pracy, udzielają pracodawcom informacji o możliwościach zatrudnienia pracowników na zgłoszone miejsca pracy, kierują młodzież do pracy stałej, sezonowej i krótkoterminowej w ramach pozyskanych miejsc pracy, inspirują i organizują kontakty bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami, współdziałają z innymi instytucjami w zakresie wymiany informacji o możliwościach uzyskania zatrudnienia przez osoby bezrobotne i poszukujące pracy. Informują młodzież i pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy, współpracują przy realizacji programów rynku pracy. Do MBP i ich filii zgłasza się corocznie ponad 190 tys. młodzieży, która ma do dyspozycji ponad 170 tys. ofert pracy.

Celem działalności klubu pracy jest pomoc klientom w nauce aktywnego poszukiwania pracy. Nauka aktywnego poszukiwania pracy to proces, w którym lider klubu pracy pomaga klientowi w osiągnięciu lepszego zrozumienia siebie w odniesieniu do środowiska pracy, aby umożliwić mu realistyczny wybór lub zmianę zatrudnienia czy też osiągnięcie właściwego dostosowania zawodowego zgodnie z oczekiwaniami rynku pracy.

Działalność KP polega ona na przygotowywaniu młodzieży do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia oraz wyposażenia ich w umiejętności poruszania się po rynku pracy poprzez udział w zajęciach w formie grupowej i indywidualnej.

Klientami KP są w szczególności osoby, które:

- nie posiadają doświadczenia w poszukiwaniu pracy,

- utraciły motywację do poszukiwania pracy w związku z długotrwałym niepowodzeniem w jej poszukiwaniu,
- chcą powrócić na rynek pracy po długim braku aktywności zawodowej.

Cechą wspólną klientów klubu pracy powinno być: niski poziom umiejętności radzenia sobie na rynku pracy i edukacji, brak lub niedostateczna świadomość swoich mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, a także wynikająca z powyższych nieumiejętność samodzielnego stworzenia indywidualnej drogi edukacyjno-zawodowej oraz chęć zmiany swojej sytuacji zawodowej. Rocznie do Klubów Pracy trafia ponad 150 tys. młodych ludzi.

2. Poradnictwo zawodowe dla młodzieży

Poradnictwo zawodowe rozumiane jest jako pewien proces, podczas którego doradca zawodowy towarzyszy klientowi i wspiera go w dokonywaniu przez niego wyborów dotyczących dalszej ścieżki edukacyjnej czy zawodowej. Celem poradnictwa zawodowego jest udzielenie klientowi pomocy w osiągnięciu jak najlepszego poziomu dostosowania zawodowego z punktu widzenia społecznego, ekonomicznego i profesjonalnego. Poradnictwo pomaga osobie radzącej się w uzyskaniu lepszego poznania własnych zainteresowań, możliwości i charakteru pracy oraz ma zachęcić do podejmowania własnych wyborów życia zawodowego i podejmowania działań w kierunku ich realizacji. Poradnictwo zawodowe w OHP związane jest z realizacją zadań pogrupowanych według kategorii:

- świadczenie usług dla młodzieży poprzez sieć mobilnych centrów informacji zawodowej i młodzieżowych centrów kariery,
- rozbudowa zasobów metodycznych i informacyjnych poradnictwa zawodowego,
- doskonalenie warsztatu pracy doradców zawodowych poprzez systematyczne szkolenie kadr.

Mobilne Centra Informacji Zawodowej (MCIZ) należą do najlepiej rozpoznawalnych, mobilnych jednostek poradnictwa OHP. Doradcy zawodowi pracujący w MCIZ dojeżdżają do młodzieży oznakowanym minibusem, ponadto każda jednostka posiada także swoją stacjonarną lokalizację, działającą niezależnie od wyjazdów w teren. Funkcja mobilności umożliwia dotarcie do najmniejszych miejscowości i wyposażenie mieszkającej tam młodzieży w informacje, wiedzę i umiejętności aktywnego i elastycznego planowania własnego rozwoju zawodowego. Doradcy zawodowi udzielają pomocy wszystkim osobom zainteresowanym poradnictwem w rozwiązywaniu ich problemów zawodowych. Dostarczają informacje o możliwościach kształcenia i szkolenia, o zawodach oraz rynku pracy. Mobilne Centra Informacji Zawodowej umożli-

liwiają młodym ludziom zdobycie wiedzy i umiejętności niezbędnej do przejścia z edukacji na rynek pracy, znalezienie zatrudnienia czy uruchomienie własnej działalności gospodarczej. Różnorodność problemów klientów, z jakim spotykają się pracownicy MCIZ, stała się impulsem do przygotowania i wyposażenia doradców zawodowych w jednolite zbiory informacji zawodowej, techniki i metody pracy, które obejmują:

- specjalistyczne oprogramowanie MCIZ,
- pakiet zasobów edukacyjno-zawodowych,
- informację edukacyjno-zawodową,
- multimedialne programy komputerowe,
- informacje z rynku pracy,
- specjalne zeszyty ćwiczeń,
- treningi, szkolenia, kursy umiejętności,
- narzędzia i metody do planowania kariery,
- informacje o możliwych ścieżkach kształcenia,
- możliwość badania autotestami, testami (w tym: Kwestionariusz Zainteresowań Zawodowych) czy kwestionariuszami psychologicznymi.

Młodzież korzystająca z usług MCIZ ma do swojej dyspozycji urządzenia multimedialne – laptopy, tablety itp. pozwalające zaspokoić oczekiwania z zakresu orientacji i poradnictwa zawodowego.

Oferta Mobilnych Centrów Edukacji Zawodowej jest dostępna dla młodych ludzi, w tym: uczniów i absolwentów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, studentów i absolwentów szkół wyższych, młodzieży bezrobotnej, nieaktywnej zawodowo oraz młodych ludzi, którzy wypadli z systemu edukacji przed ukończeniem szkoły, uczestników OHP. Uczestnictwo w poradnictwie zawodowym MCIZ pozwala na właściwe ukierunkowanie i wsparcie w zakresie samozatrudnienia, przyczynia się do wzrostu mobilności zawodowej i wyrównywania szans na rynku pracy, dopasowania kompetencji absolwentów do potrzeb rynku pracy.

3. Wdrażanie rozwiązań programowych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego

Ochotnicze Hufce Pracy jako jedna z pierwszych instytucji rozpoczęły realizację projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki EFS stanowią istotne źródło wsparcia podejmowanych przez OHP działań, co przekłada się na wzrost profesjonalizmu świadczonych usług w zakresie poradnictwa, orientacji zawodowej oraz zwiększenia liczby młodych ludzi otrzymujących pomoc w rozwiązywaniu problemów życiowych. Hufce realizują jedne z największych projektów EFS – biorąc pod uwagę

zarówno zasięg, jak i liczebność beneficjentów. W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki Ochothicze Hufce Pracy określone są jako jeden z beneficjentów wsparcia systemowego dostępnego w ramach „Ogólnopolskiego programu integracji i aktywizacji zawodowej” (Działanie 1.3 PO KL). W ramach tego Działania realizują dla młodzieży w wieku 15-25 lat projekty aktywizacji i integracji zawodowej.

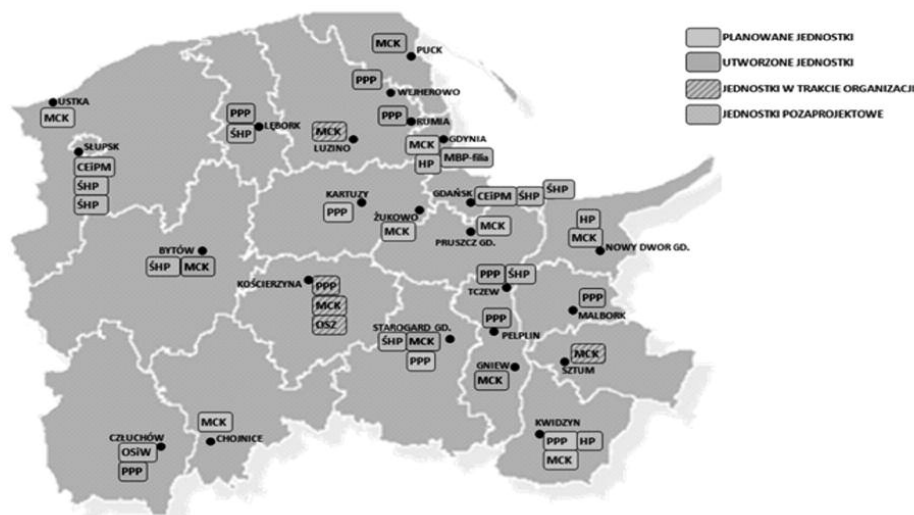
Od 1 maja 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. OHP wdrażają projekt „OHP JAKO REALIZATOR USŁUG RYNKU PRACY”. Działaniami projektu zostanie objętych 25 tys. młodzieży w wieku 15-25 lat, w tym 600 bezrobotnych i 2440 nieaktywnych zawodowo. Ze wsparcia skorzystają: bezrobotni lub poszukujący pracy o zróżnicowanym poziomie wykształcenia i kwalifikacji (lub bez kwalifikacji), wymagający wsparcia na rynku pracy; uczniowie i absolwenci przygotowujący się do wejścia na rynek pracy potrzebujący pomocy w zakresie doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy i szkolenia zawodowego; zagrożeni wykluczeniem społecznym, zaniedbani wychowawczo, pochodzący ze środowisk niedostosowanych społecznie. Realizacja projektu przyczyni się do nabycia umiejętności radzenia sobie w sytuacjach dynamicznych zmian społecznych i gospodarczych.

Absolwent szkoły wyższej ma możliwość uzyskania wsparcia w procesie wejścia na rynek pracy, uzyskania i utrzymania zatrudnienia, kształtowania kariery zawodowej, samopoznania poprzez usługi poradnictwa zawodowego – z uwzględnieniem przygotowania i realizacji Indywidualnego Planu Kariery, Indywidualnego Planu Działania, pośrednictwa pracy i szkoleń. W wyniku realizacji projektu do 2013 r. utworzonych zostanie 365 nowych jednostek, w tym: 150 Młodzieżowych Centrów Kariery, 150 Punktów Pośrednictwa Pracy i 65 Ośrodków Szkolenia Zawodowego. W województwie pomorskim do roku 2010 zostały utworzone cztery Młodzieżowe Centra Kariery – w Pucku, Bytowie, Starogardzie Gdańskim i Gniewie, siedem Punktów Pośrednictwa Pracy – w Wejherowie, Rumi, Lęborku, Tczewie, Malborku, Człuchowie i Pielplinie.

Dane te przedstawia Rysunek 1.

Kompleksowe wsparcie w nowo utworzonych jednostkach polega na identyfikacji potrzeb klienta, świadczeniu beneficjentowi usług dobranych spośród metod oraz narzędzi wykorzystywanych w poradnictwie i informacji zawodowej, indywidualnym planowaniu kariery, pośrednictwie pracy i szkoleniach. Celem nadrzędnym jest pomoc młodemu człowiekowi w odnalezieniu własnego miejsca na rynku pracy, a także określenie ścieżki edukacyjno-zawodowej. Doradztwo, pośrednictwo i szkolenia mają charakter spoiwych oddziaływań, świadczonych zarówno w formie grupowej, jak również indywidualnej. Młodzież, uczestnicząc w projekcie, może skorzystać z porad, informacji zawodowej, organizowanych warsztatów, spotkań, badania i określania predyspozycji zawodowych, zasobów multimedialnych, pomocy w poszukiwaniu

pracy, przygotowania dokumentów aplikacyjnych, ofert pracy, organizowanych szkoleń zawodowych. Absolwentom pragnącym zdobyć nowe kwalifikacje zawodowe Ośrodki Szkolenia Zawodowego oferują szkolenia, doskonalenie zawodowe zgodne z preferencjami beneficjenta i potrzebami rynku pracy. Pośrednicy pracy, rozpoznając potrzeby potencjalnych pracowników, nawiązują kontakty z lokalnymi pracodawcami, zbierają oferty pracy, wydają skierowania do pracy.



Rysunek 1. Pomorska Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy
Źródło: www.pomorska.ohp.pl

4. Projekt „Wolontariat w OHP”

Od 2010 r. Ochotnicze Hufce Pracy realizują projekt „Wolontariat w OHP”, który ma być wzbogaceniem i uzupełnieniem ofert w zakresie zaspokajania potrzeb związanych z rozwojem zawodowym oraz osobistym, ma inspirować do samopomocy, uwrażliwiać młodzież na lokalne problemy społeczne oraz zachęcać do włączania się w ich rozwiązywanie.

Wolontariat, według definicji wypracowanej przez Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu, to dobrowolne, świadome, bezpłatne, bezinteresowne działanie na rzecz osób spoza najbliższego kręgu rodzinno-towarzyskiego. Wolontariat zatem to także praca społeczna. Wolontariatem natomiast nie jest:

- praca zarobkowa – za jej wykonywanie wręczany jest ekwiwalent pieniężny;

- praktyka studencka – celem jest przekazanie praktycznej wiedzy związanej z kierunkiem studiów, często obligatoryjna. Nawet gdy ma charakter nieobowiązkowy i „niestudencki”, to z reguły odbywa się na rzecz instytucji komercyjnych;
- staż – celem jest przekazanie umiejętności w miejscu pracy bez stosunku pracy;
- filantropia – dobroczynność, pomoc finansowa;
- samo członkostwo w organizacjach III sektora – samo członkostwo bywa niepoparte działaniem, a więc świadomymi, ukierunkowanymi na cel czynnościami.

Na dobrowolność i bezinteresowność kładzie także nacisk Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

Badania przeprowadzone w 2010 r. przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” dowodzą, że szkoły wyższe nie przygotowują absolwentów do życia zawodowego. Pracodawcy, zatrudniając młodego pracownika, zwracają uwagę na jego wiedzę i umiejętności, a także doświadczenie zawodowe. Jak twierdzi ekspert PKPP „Lewiatan” Monika Zakrzewska: „słabo oceniane są umiejętności praktyczne w porównaniu z teoretycznymi oraz tzw. kwalifikacje miękkie, których nauczanie w polskich uczelniach wyższych jest śladowe. Najczęściej wskazywaną kompetencją deficytową jest łączenie teorii z praktyką (45 wskazań na 100)”. K. Bondyra i W. Jagodziński podkreślają, że z perspektywy pracodawców czas potrzebny na wdrożenie nieoddoświadczonego absolwenta do zadań związanych ze stanowiskiem pracy stanowi koszt, którego należy unikać. Trzeba zatem uznać doświadczenie zawodowe za kluczowy atut absolwenta szkoły wyższej jako potencjalnego pracownika.

Uczestnictwo w projekcie „Wolontariat w OHP” stwarza młodym ludziom okazję do zdobycia doświadczenia zawodowego, które może polepszyć ich pozycję wyjściową przy późniejszym poszukiwaniu pracy. Wolontariusze, z którymi zostanie nawiązana współpraca, będą mogli nie tylko zdobywać nowe umiejętności, ale także dzielić się swoją wiedzą i doświadczeniami z innymi młodymi ludźmi. Program umożliwi młodym wolontariuszom zdobycie praktycznej wiedzy i umiejętności poprzez włączenie ich w realizację różnego rodzaju działań z zakresu rynku pracy prowadzonych przez Centra Edukacji i Pracy Młodzieży. Praca dobrowolna i nieodpłatna pozwoli im zdobyć nowe umiejętności i wiedzę z różnych dziedzin przydatnych w przyszłym życiu zawodowym. Obszar współpracy pomiędzy wolontariuszami a OHP obejmuje szeroki obszar zagadnień, które mają na celu promocję zatrudnienia i aktywizację zawodową młodzieży pozostającej bez pracy.

Przeprowadzone przez wolontariuszy działania, mające formę zajęć edukacyjnych, warsztatów, spotkań z młodzieżą, mogą dotyczyć różnej problematyki. Są to:

- zajęcia o charakterze psychoedukacyjnym, podczas których młodzież nabywa umiejętności interpersonalne oraz z zakresu asertywności, komunikacji, negocjacji, przekazu informacji, pracy zespołowej;
- zajęcia z zakresu informatyki, obejmujące nabycie umiejętności obsługi poszczególnych programów komputerowych, a także Internetu i posługiwania się innymi technikami i źródłami pozyskiwania informacji;
- zajęcia poświęcone rozwojowi umiejętności z zakresu nauki języków obcych;
- zajęcia z zakresu zasad projektowania, fotografii, grafiki – w tym komputerowej;
- zajęcia dotyczące etyki zawodowej, psychologii społecznej;
- zajęcia z zakresu przedsiębiorczości, zarządzania;
- zajęcia z zakresu dziennikarstwa i funkcjonowania mediów;
- pomoc w nauce dzieciom z rodzin w trudnej sytuacji materialnej – zajęcia m.in. z angielskiego, matematyki i chemii itp. (indywidualne lub w grupach);
- spotkania ze specjalistami np. w zakresie prawa, ekonomii, zdrowia, kosmetyki, wizerunku;
- spotkania o charakterze integracyjnym, na których wolontariusze wyrażają swoje opinie i spostrzeżenia na temat świadczonych usług.

Korzyści płynące z wolontariatu dla młodych ludzi to przede wszystkim:

- zaspokojenie obszaru potrzeb wyższego rzędu, samorealizacji, uznania i uczestnictwa;
- rozwój osobowości;
- definiowanie swoich mocnych i słabych stron w działaniu i w kontekście dynamiki grupowej czy konkretnych zadań;
- możliwość podjęcia odpowiedzialności oraz wykazania się;
- możliwość wyjścia poza codzienność, „doświadczenia” czy podróżowania przy minimalnych nakładach własnych;
- niekiedy możliwość pracy w międzynarodowym zespole czy innej kulturze organizacyjnej, podniesienie poziomu kompetencji językowych;
- płynne i łatwiejsze wejście na rynek pracy.

Cytując K. Bondyra i W. Jagodzińskiego, ostatni wymieniony aspekt ma szczególne znaczenie w obliczu wysokiego poziomu bezrobocia absolwentów szkół wyższych, stałego przyrostu ich bezwzględnej liczby oraz oczekiwań

pracodawców. Te z kolei często rozmiągają się z kwalifikacjami młodych kandydatów do pracy, którzy z reguły są do niej nieprzygotowani po opuszczeniu murów uczelni. Dotyczy to w szczególności braku doświadczenia rozumianego jako umiejętności aplikowania zdobytej wiedzy w sytuacjach praktycznych oraz znajomości specyfiki branży i funkcjonowania firm. Wolontariat stanowi doskonałą szansę na wdrożenie się młodych osób w działalność odbiegającą od bezpiecznego środowiska uczelni i tym samym nabycie umiejętności pozwalających dopasować się w oczekiwania przyszłych pracodawców.

5. Podsumowanie

Przedstawione w tekście propozycje usług świadczonych przez Ochotnicze Hufce Pracy obejmują wiele działań wspierających i zapobiegających bezrobociu wśród absolwentów uczelni wyższych. Realizacja programów rynku pracy ma stworzyć płaszczyznę zintegrowanych działań umożliwiających młodzieży sprawne poruszanie się po rynku pracy. Istotny jest również fakt, iż w kontekście kształcenia ustawicznego propozycje programowe, działalność ustawowa OHP zachęca młodego człowieka do podnoszenia, kontynuowania rozwoju swoich kompetencji edukacyjno-zawodowych przez całe życie. Firmy chcą bowiem zatrudniać osoby, które możliwie najłatwiej dostosują się do nowych warunków. Zmiany oznaczają bowiem potrzebę zaktualizowania lub nabycia nowej wiedzy czy umiejętności. Z tego też powodu coraz częściej poszukuje się pracowników posiadających szeroki wachlarz umiejętności otwartych na realizację zadań w nowych obszarach. Aby móc sprostać tym oczekiwaniom, trzeba nie tylko nieustannie śledzić kierunki rozwoju, ale również przewidywać obszary, w których rozwój wzmocni naszą atrakcyjność na rynku pracy.

Analizując dane na temat rynku pracy – rynku edukacyjnego oraz czynników wpływających na bezrobocie, należy skoncentrować się na działaniach ograniczających i eliminujących te przyczyny, które dotyczą głównie młodzieży i są związane z pomocą młodemu człowiekowi w podejmowaniu trafnych decyzji.

Uwzględniając regionalne plany rozwoju i strukturę zatrudnienia w poszczególnych województwach, planowane jest rozszerzenie działań skierowanych do młodzieży poprzez rozbudowę sieci Młodzieżowych Centrów Kariery, Punktów Pośrednictwa Pracy, Ośrodków Szkolenia Zawodowego, doskonalenie kwalifikacji pracowników zatrudnionych w hufcach, rozwój i aktualizację metod, narzędzi i zasobów informacyjnych.

Bibliografia:

- Bańka A., *Zawodoznawstwo, doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy*, Poznań 1995.
- Biuro Programów Edukacyjnych kształcenia i wychowania w Komendzie Głównej OHP, *Suplement do strategii Ochotniczych Hufców Pracy na lata 2003-2010*, Warszawa 2004.
- Bondyra K., Jagodziński W., *Wolontariat a rynek pracy w Polsce. Raport przygotowany w ramach projektu Organizacja wielkich imprez: słabe i mocne strony angażowania wolontariatu*, Poznań 2010.
- Herr E.L., Kramer S.H., *Planowanie kariery zawodowej*, cz. I, „Zeszyty Informacyjno-Metodyczne Doradcy Zawodowego” nr 15, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 2001.
- KG OHP, *Kierunki rozwoju działalności OHP w latach 2002-2010*, Warszawa, październik 2002.
- Koncepcja utworzenia Mobilnych Centrów Informacji Zawodowej w ramach OHP KG OHP*, Warszawa 2003.
- Kowalska U., Gatner D., *Poradnictwo zawodowe w OHP i szkołach. Dobre praktyki w poradnictwie zawodowym*, Zeszyt nr 3, OHP, Warszawa 2007.
- Lamb R., *Poradnictwo zawodowe w zarysie*, „Zeszyty Informacyjno-Metodyczne Doradcy Zawodowego” nr 9, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 1998.
- Męcina J., Kucharski M., *Analiza problemowa rezultatów Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*, Warszawa 2007.
- Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006*, MIPS, styczeń 2000.
- Nowe trendy w poradnictwie zawodowym u progu XXI wieku*, „Zeszyty Informacyjno-Metodyczne Doradcy Zawodowego” nr 23, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
- PAG Uniconsult, *Ścieżki do zatrudnienia – badanie ścieżek prowadzących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym do zatrudnienia w ramach Działania 1.5 SPO RZL 2004-2006. Raport końcowy dla Departamentu Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Projekt „Wolontariat w OHP”. Wytoczne do realizacji*, KG OHP, marzec 2010.
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich – dokument stanowiący załącznik do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (DzU nr 166, poz. 1743 z późn. zm.).
- Standard usługi – Poradnictwo zawodowe dla młodzieży*, oprac. zbiorowe, KG OHP Warszawa 2005.
- Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010*, MENiS, Warszawa 2003.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU 2004, nr 99, poz. 1001).
- Wytoczne do realizacji na rok 2010. OHP jako realizator usług rynku pracy. Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*, Warszawa kwiecień 2010.
- Żurek M., Żywiec-Dąbrowska E. (red.), *Procedury standardu usług poradnictwa zawodowego mobilnych centrów informacji zawodowej OHP*, „Rynek Pracy” nr 2 (152), MIPS, Warszawa 2006.

Summary

OHP and the graduate of higher school

Ochotnicze Hufce Pracy in the labor market as an institution carrying out the duties of employment and anti-marginalization and social exclusion of young people and tasks in their development and education. Their actions are aimed at young people aged 15-25 years. Among this age group are also university graduates entering the job market. Services offered by OHP concern not only social inclusion and professional, but also provide broader support for independent life, the acquisition of education and professional skills relevant to changes and trends in the labor market.

The authors present to support the process of OHP college graduates enter the job market.

KAMILA SLUKOVÁ

Adaptabilita vysokoškolských studentů na trhu práce v České Republice

Úvod

Česká republika usiluje o přiblížení se západoevropskému standardu, který si každoročně dává za cíl, aby 40% produktivní populace mělo vysokoškolský titul. Samotná úvaha nad tímto číslem nutně vede k myšlence, že nevyhnutelně dochází k devalvaci vzdělávání a tím i kvality lidí. Zvýšení dostupnosti studia je nepochybně záslužné, avšak hodnota vysokoškolského titulu s rostoucím počtem absolventů dramaticky klesá. Celková gramotnost obyvatelstva se posouvá výše, což znamená, že vysokoškoláci budou méně zajištěni proti nezaměstnanosti.

Vysokoškolský titul byl vždy spojován s vyšším sociálním statusem, to však v současné době přestává platit. Většina mladých lidí si to však odmítá připustit a odmítají přijmout práci, která je „pod jejich úroveň“ a to i krátce po absolvování školy a zcela bez praxe. V souvislosti s rostoucí nezaměstnaností vysokoškoláků vyvstává potřeba uvažovat nad samotnou strukturou vysokého školství. Vysoké školy dnes vyrábí obory, v jenž nemají příliš velké uplatnění, nebo vyrábí tak velký počet absolventů, kteří tak nemohou najít uplatnění (jako je tomu například u ekonomů). Dosažený vysokoškolský titul již dnes nemůže být brát jako záruka ochrany před hospodářským cyklem.

1. Vysoké školství v ČR

Poptávka po studiu na vysoké škole rok od roku roste. V reakci na to roste kromě počtu studentů vysokých škol také počet škol samotných. Tabulka č. 1 znázorňuje vývoj počtu vysokých škol¹. Největší nárůst je patrný u soukromých vysokých škol. Počet soukromých VŠ se za uplynulých deset let zvýšil o více jak pětinašobek z 8 škol v roce 2000 na 44 škol v roce 2010. Naproti tomu počet veřejných VŠ vzrostl absolutně o 3 školy, relativně o 13%. Celkový počet vysokých škol se zvýšil o více jak dvojnásobek.

¹ Členění (podle zřizovatele) umožňuje vysoké školy rozlišit na veřejné, soukromé a státní. Státní vysoká škola může být policejní nebo vojenská. Veřejné vysoké školy jsou zřizovány zákonem, soukromé státním souhlasem, který vydává MŠMT.

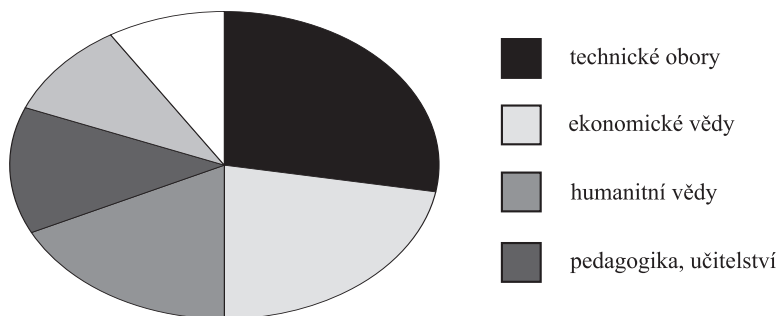
Tab. č. 1. Počet vysokých škol – dle druhu – 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
VŠ veřejné	23	24	24	24	24	25	25	26	26	26	26
VŠ soukromé	8	13	21	28	36	39	38	42	45	45	44
VŠ státní	4	4	4	4	2	2	2	2	2	2	2
Celkem	35	41	49	56	62	66	65	70	73	73	72

Zdroj: www.mpsv.cz

Rozmach soukromých vysokých škol je od počátku spojen především se studiem ekonomických oborů. Podíl studentů v těchto oborech tvořil v roce 2000 celkem 67% všech studentů soukromých vysokých škol. I přes postupný pokles tohoto podílu v ekonomických oborech stále studuje nadpoloviční většina studentů soukromých vysokých škol (53% v roce 2010). Významněji jsou dále zastoupeny obory humanitní a společenské, pedagogika a učitelství.

Veřejné vysoké školy nabízejí mnohem výraznější skladbu oborů. Nejvíce zastoupené (z pohledu celkového počtu studentů) jsou technické obory (25% studentů) a stejně jako u soukromých vysokých škol ekonomické vědy a nauky (20% studentů). Nad desetiprocentní hranicí se v rámci veřejných vysokých škol pohybují ještě ostatní humanitní a společenské obory (16% studentů) a pedagogiky, učitelství a sociální péče (12% studentů). Za zmínku stojí i oborová skupina přírodních věd (9% studentů) a zdravotnické, lékařské a farmaceutické vědy a nauky (8% studentů).



Graf. č. 1. Veřejné vysoké školy podle oborového zaměření

Zdroj: Vlastní zpracování

Přehled počtu studentů vysokých škol (v členění veřejné a soukromé) v uplynulých jedenácti letech nabízí následující tabulka, která uvádí počty fyzických osob studujících na vysokých školách v ČR. Dlouhodobým trendem je bezpochyby růst počtu studentů jak na veřejných, tak soukromých VŠ. V roce 2000 tvořil počet

studentů soukromých VŠ pouhé 1% všech studentů na vysokých školách. Podíl počtu studentů soukromých VŠ se zvyšoval až do roku 2009. V tomto roce činil jejich podíl 15%. V roce 2010 došlo ke snížení o jeden procentní bod a tak v současnosti tvoří počet studentů soukromých VŠ 14% celkového počtu studentů na vysokých školách.

Tab. č. 2. Počet studentů na VŠ dle zřizovatele

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Veřejné VŠ	188 192	198 778	211 876	230 981	246 992	265 377	285 172	303 168	319 174	333 130	339 582
Soukromé VŠ	2 056	4 835	8 494	13 024	18 116	24 440	31 472	41 378	49 557	56 546	57 424
Celkem	190 199	203 506	220 249	243 797	264 878	289 551	316 300	344 065	368 107	388 992	396 307

Zdroj: www.mpsv.cz

Tento nárůst zájmu o vysokoškolské vzdělávání je dán nejen vyšším počtem vysokých škol, ale v současnosti také stále více oblíbenějším bakalářským 3letým studiem na většině škol, které studenti často navštěvují v distančním a kombinovaném studiu. Za posledních deset let se více než zdvojnásobil počet studentů v distančním studiu (v roce 2001 studovalo v distančním studiu 38tis.studentů, v roce 2010 už to bylo více než 77tisíc studentů).

Rostoucí počet vysokých škol a počtu studentů se bohužel projevuje snižující kvalitou vysokoškolského vzdělávání. Česká republika usiluje o zpřístupnění studia každému a dosažení průměru Evropské unie, že 40% populace bude mít vysokoškolské vzdělání. Vysoké školy dnes doslova soupeří o každého studenta a vzhledem k tomu, že počet uchazečů roste, roste i počet uchazečů, kteří by dříve u přijímacích zkoušek na vysoké školy neuspěli.

Náročnost přijímacích zkoušek na vysoké školy tak rok od roku klesá. Tento fakt potvrzuje i následující tabulka č. 3 „Úspěšnost uchazečů o studium na VŠ“. Počet úspěšných uchazečů na veřejné vysoké školy za posledních 10 let vzrostl z 56% na 72%. U vysokých škol soukromých se procento úspěšnosti dlouhodobě pohybuje nad 90%. V roce 2008 se tento indikátor blíží dokonce 100% hranici.

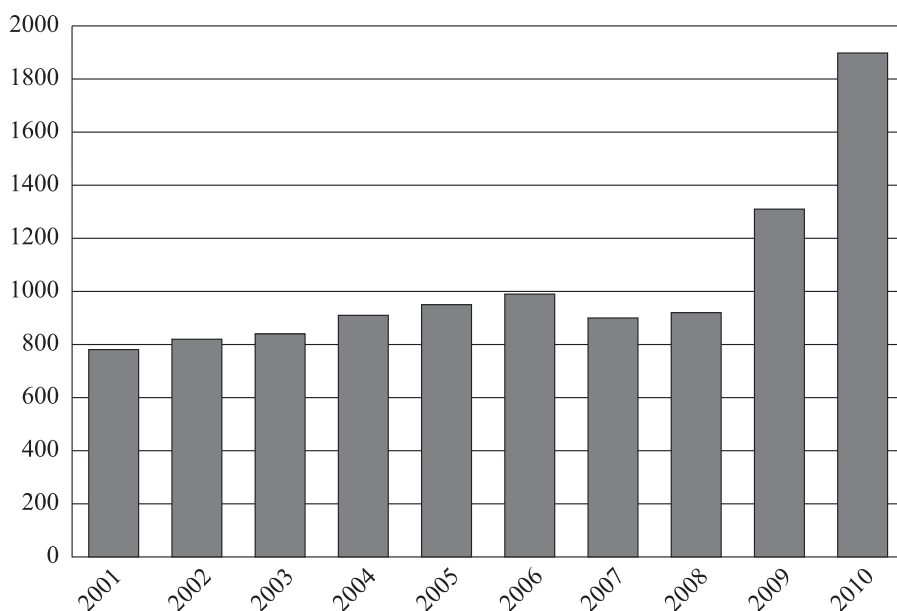
Tab. č. 3. Úspěšnost uchazečů o studium na VŠ – dle zřizovatele 2001/02-2010/11

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Veřejný	56%	60%	63%	60%	64%	66%	68%	72%	74%	72%
Soukromý	93%	95%	97%	97%	96%	94%	94%	98%	92%	94%
Celkem	58%	62%	65%	63%	67%	70%	72%	76%	77%	76%

Zdroj: www.mpsv.cz

2. Bakalářské studium

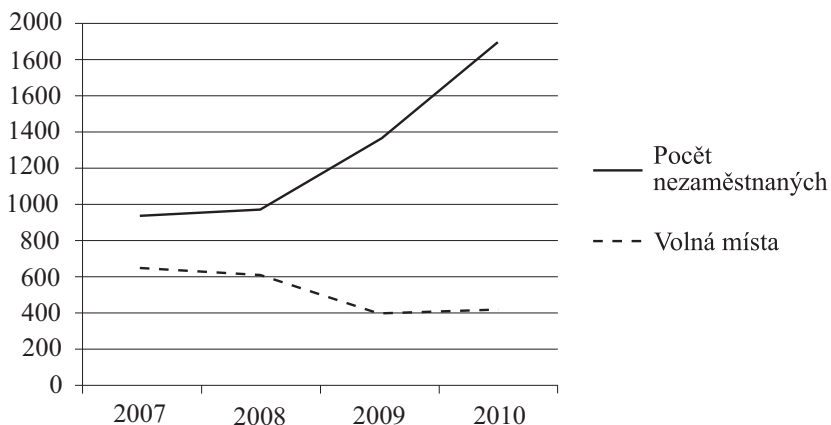
S rostoucím počtem bakalářských oborů, které vysoké školy zavádějí, aby zvýšily možnost studia potenciálním studentům, roste i počet absolventů, kteří vzhledem k počtu volných pracovních míst obtížně hledají uplatnění. Následující tabulka znázorňuje vývoj počtu nezaměstnaných absolventů s ukončeným bakalářským vzděláním. Od roku 2001, kdy bylo registrováno 781 nezaměstnaných absolventů, se jejich počet zvýšil až na 1898 v roce 2010. Přirozeně byl tento vývoj v posledních letech ovlivněn celosvětovou finanční krizí, přesto i nebýt této krize je dlouhodobý trend zcela jasný... Vzhledem k vysokému počtu studentů již vysokoškolský diplom není nutně zárukou získání zaměstnání.



Graf. č. 2. Počet nezaměstnaných absolventů bakalářských oborů

Zdroj: vlastní zpracování

Na základě porovnání vývoje počtu nezaměstnaných absolventů s vývojem počtu volných míst určených pro bakalářské vzdělání lze v posledních letech pozorovat negativní trend, kdy se silně rozevírají nůžky v neprospěch nezaměstnaných absolventů. V roce 2007 bylo evidováno 935 nezaměstnaných absolventů a 647 volných pracovních míst pro absolventy s bakalářským vzděláním. V roce 2010 už se hodnoty zvýšily na 1898 nezaměstnaných absolventů a pouze 421 volných pracovních míst. To je celkem rozdíl 1477 nezaměstnaných absolventů.



Graf č. 3. Trh práce absolventů bakalářských oborů

Zdroj: vlastní zpracování

Z této částky absolutně převažují absolventi ekonomických oborů. Jejich počet mnohonásobně převažuje nezaměstnané absolventy ostatních oborů. V roce 2010 se počet nezaměstnaných absolventů bakalářského studia vyšplhal až na 775. Přitom v roce 2006 jich bylo „pouze“ 292. Na druhém místě se umístili absolventi pedagogických oborů, přesto však oproti ekonomickým oborům je celkový počet nezaměstnaných absolventů pedagogického zaměření pouze 157 v roce 2010.

Tab. č. 4. Počet nezaměstnaných absolventů bakalářského studia

Počet nezaměstnaných absolventů bakalářského studia (dle oborů)	2006	2007	2008	2009	2010
Matematické obory	12	3	9	6	3
Informatické obory	22	15	15	24	20
Hornictví a hornická geologie, hutnictví a slévárenství	26	16	16	25	26
Strojírenství a strojírenská výroba	25	28	19	32	39
Elektrotechnika, telekomunikační a výpočetní technika	26	30	34	51	60
Textilní výroba a oděvnictví	19	17	24	30	13
Zemědělství a lesnictví	34	26	26	45	38
Filozofie, teologie	45	41	42	52	36
Ekonomie	292	246	288	462	775
Právo, právní a veřejnosprávní činnost	43	44	44	42	68
Obory z oblasti historie	14	13	19	13	33
Pedagogika, učitelství a sociální péče	48	52	59	82	157

Zdroj: vlastní zpracování

3. Inženýrské studium

U pětiletých, inženýrských oborů také absolutně převládá nejvyšší nezaměstnanost u oborů ekonomického zaměření. Od roku 2001, kdy úřady práce evidovaly 1063 nezaměstnaných absolventů pětiletých ekonomických oborů, se nezaměstnanost dlouhodobě pohybuje blízko hranice 1000 nezaměstnaných. Stejně jako u bakalářských oborů se nezaměstnanost u absolventů pedagogických oborů pohybuje vysoko. V roce 2001 bylo nezaměstnáno 563 absolventů, poté se nezaměstnanost snižovala, až na 308 v roce 2007, avšak v posledních letech opět roste. Mezi obory, ve kterých se nezaměstnanost dlouhodobě snižuje, jsou stavebnictví, hornictví a strojírenství.

Tab. č. 5. Počet nezaměstnaných absolventů inženýrského studia

Počet nezaměstnaných vysokoškoláků (dle oborů)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ekologie a ochrana životního prostředí	37	34	46	45	31	21	13	16	20	30
Informatické obory	36	35	34	37	26	17	16	17	19	25
Hornictví a hornická geologie, hutnictví a slévárenství	116	138	104	99	71	46	64	47	55	49
Strojírenství a strojírenská výroba	349	394	326	215	140	132	91	83	153	126
Elektrotechnika, telekomunikační a výpočetní technika	301	429	352	262	141	151	144	152	186	239
Potravinářství a potravinářská chemie	47	58	49	58	45	57	42	61	80	94
Stavebnictví, geodézie a kartografie	223	278	215	162	83	79	83	73	69	86
Zemědělství a lesnictví	404	406	322	301	207	196	156	208	218	257
Lékařství	97	75	131	139	115	92	59	44	71	111
Filozofie, teologie	92	81	93	87	66	55	49	35	38	49
Ekonomie	1063	1254	1188	1134	795	764	632	677	878	991
Právo, právní a veřejnosprávní činnost	184	218	222	200	166	139	74	67	82	145
Obory z oblasti historie	42	43	50	36	28	39	28	38	37	50
Pedagogika, učitelství a sociální péče	563	581	531	557	390	334	308	363	380	420

Zdroj: www.mpsv.cz

Zhodnocení

I přes výše uváděná čísla nezaměstnanosti je pořád v ČR podíl lidí v produktivním věku s terciárním vzděláním nižší, než uvádí průměr Evropské unie. Pokud však trend bude pokračovat, a počet absolventů vysokých škol neustále poroste (a to rychlým tempem, jako doposud), lze očekávat, že nezaměstnanost absolventů vysokých škol také nadále poroste.

Řešení se nabízí dvojí. Restrukturalizace vysokého školství, aby se opět zvýšila kvalita absolventů a tím i schopnost jejich adaptability na trhu práce, nebo se absolventi vysokých škol (především bakalářských oborů) budou muset smířit s tím, že budou muset přijímat práce dříve určené pro středoškolské obory.

Dnes, ani do budoucna tak nebude nic neobvyklého, že například sekretářky budou muset mít vysokoškolské tituly. Dosud se však tomu mnozí absolventi brání a odmítají přijímat práci, která je „pod jejich úroveň“. Přitom zrovna v administrativních profesích se více a více uplatňuje trend výběru uchazeče s vysokoškolským vzděláním. Dalším typickým rysem pro trh práce v České republice je i to, že Češi neradi cestují do zaměstnání. To se přirozeně promítá i do trhu práce s absolventy vysokých škol. Stávající trend však nevyhnutelně vede k tomu, že budou-li chtít absolventi získat práci, budou muset přijmout práci, která ne zcela odpovídá jejich vzdělání a stejně tak bude třeba si osvojit představu dojíždění za prací.

Jak již bylo řečeno, podíl nezaměstnaného obyvatelstva s vysokoškolským vzděláním na celkovém počtu nezaměstnaných se dlouhodobě zvyšuje. Nejčastěji evidovaní vysokoškoláci na úřadu práce jsou ekonomové, učitelé ZŠ, obchodní cestující, administrativní pracovníci a pracovníci v účetnictví a fakturace. Podle studijního oboru jsou pak na úřadech práce nejvíce evidováni absolventi oboru Ekonomika a management, Hospodářská politika a správa, Filologie, Učitelství pro ZŠ a SŠ.

Literatura

www.mpsv.cz

www.czso.cz

www.urad-online.cz

<http://portal.mpsv.cz>

www.uradyprace.net

Summary

Adaptability of university graduates on the labour market in Czech republic

This paper evaluates the situation on the labor market of the university graduates in Czech republic. In the last years have much increased the number of university graduates. With this situation also arose the question of their adaptability on the labor market. The biggest problem of adaptability on labor market arises on the market with economic-school graduates. In the following text there is described university market including the numbers of students according the individual fields and the numbers of unemployed undergraduates.

IRINA SURINA

System kształcenia wyższego a potrzeby rynku pracy

Wprowadzenie

Procesy, które zachodzą w polskim społeczeństwie, w dużym stopniu odbijają się również na systemie kształcenia wyższego. W czasie wprowadzania reform zaobserwowano proces poszerzania systemu wyższego kształcenia zawodowego, co było spowodowane wzrostem liczby zarówno państwowych, jak i niepaństwowych szkół wyższych, a także zwiększaniem się konkurencji pomiędzy nimi.

Na przestrzeni lat różnie rozkładano akcenty, ale zawsze troszczono się o dobrze i wszechstronnie wykształconego absolwenta, przygotowanego do twórczego myślenia i umiającego sprostać wymaganiom swoich czasów. Najważniejszym zadaniem działalności szkół wyższych jest przygotowanie specjalisty o ściśle określonym poziomie wykształcenia, tj. o określonym poziomie wiedzy, umiejętności i nawyków w konkretnej dziedzinie wiedzy, co zakłada państwowy standard kształcenia na określonym kierunku. Jednakże, analizując wymogi standardów w stosunku do zawodowego przygotowania specjalistów, widzimy we współczesnym procesie dydaktycznym w szkołach wyższych pojawienie się takiego zjawiska, jak „efekt Obłomowa” (bohater powieści Gonczarowa). Polega on na tym, że nie zachodzi proces przekształcania przekazywanej sumy wiedzy w procesie kształcenia w nową jakościową wartość [Surina, 2006, s. 208]. Wyjaśnienia tego zjawiska prawdopodobnie należy szukać w sposobie organizacji nauczania w okresie przygotowywania się do studiów, egzaminów wstępnych, motywacji do kształcenia się w szkole wyższej, w zasadach doboru środków dydaktycznych, programów edukacyjnych, gdzie priorytetem pozostaje ciągle orientacja na „średniego studenta”. Te czynniki powodują powstanie dysbalansu pomiędzy przygotowaniem specjalistów w szkole wyższej a potrzebami na rynku pracy i oczekiwaniami pracodawców.

Przygotowanie specjalistów w określonym zawodzie jest procesem ciągłym, realizowanym w ramach całego systemu kształcenia. System ten ma swoją wielopoziomową strukturę, która zawiera zróżnicowanie pionowe (hierarchię,

poziomy, które są stopniami wykształcenia), a także zróżnicowanie poziome (według form wykształcenia w ramach każdego poziomu). Ilość form waha się w zależności od specyfiki specjalizacji i organizacyjno-metodycznych możliwości procesu kształcenia na konkretnym kierunku. Przy tym dane poziomy zróżnicowania są nawzajem uwarunkowane i uzależnione pomiędzy sobą [Surina, 2007, s. 427].

1. Efektywność systemu kształcenia wyższego

Obecnie funkcjonujący system kształcenia wyższego obejmuje: studia I stopnia – studia licencjackie albo inżynierskie, studia II stopnia – studia magisterskie, jednolite studia magisterskie (na określonych kierunkach), studia III stopnia – studia doktoranckie, studia podyplomowe – inną niż studia wyższe i studia doktoranckie formę kształcenia przeznaczoną dla osób legitymujących się dyplomem ukończenia studiów wyższych [Ustawa z dn. 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym...].

Ten system został wprowadzony w 2005 r. Polska, tak jak pozostałe państwa członkowskie UE, musiała dostosować system kształcenia wyższego zgodnie w przyjętymi zasadami procesu bolońskiego i podjąć działania, które miały przyczynić się do wzrostu gospodarczego, podniesienia konkurencyjności i zwiększenia zatrudnienia wśród absolwentów. Na dzień dzisiejszy pod tym względem nie można jednoznacznie ocenić skuteczności tego systemu.

Jak wiadomo, studia I stopnia są to studia zawodowe, które dają uprawnienia do wykonywania określonego zawodu. Studia II stopnia to tak zwane studia uzupełniające – uzupełniają wiedzę uzyskaną na studiach I stopnia. Studia III stopnia – stanowią osobny obszar kształcenia. Zaobserwowano w ostatnich latach, że dużo młodych ludzi po skończeniu studiów I stopnia nie kontynuuje nauki na studiach II stopnia. Zdarza się i inna sytuacja, kiedy np. na studia II stopnia o kierunku pedagogika (specjalności nienauczycielskie) przyjmujemy absolwentów, którzy ukończyli inne kierunki. Od strony prawnej wszystko się zgadza, ale czy taki absolwent będzie dobrze przygotowany do zawodu? Jedno jest pewne, że uzyska on w jakimś stopniu specjalistyczną wiedzę, ale nie będzie przygotowany do pracy w zawodzie pedagoga, przynajmniej nie będzie posiadać praktycznych umiejętności, bo standardy nie uwzględniają praktyk zawodowych. Rzeczywistość jest taka, że najczęściej na studiach II stopnia kształcą się osoby, które już pracują, a uzyskanie tytułu magistra zwiększa ich szansę na uzyskanie awansu zawodowego.

Obecnie w Polsce w 458 uczelniach – 132 publicznych i 326 niepublicznych – kształcą się prawie 2 miliony studentów, co daje Polsce jeden z najwyższych na świecie wskaźników skolaryzacji oraz największą liczbę instytucji

szkolnictwa wyższego w Europie. W 2009 r. w Polsce system kształcenia wyższego obejmował ponad 200 kierunków, w tym unikatowych oraz makrokierunków. Najwięcej studentów studiowało na kierunkach ekonomicznych oraz administracyjnych – 23%, społecznych – 13,9%, pedagogicznych – 12%, humanistycznych – 8,8%, inżynieryjno-technicznych – 6,8%, medycznych – 5,8% [Dane statystyczne..., 10.05.2011]. W 2010 r., według danych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, najpopularniejsze kierunki na studiach I stopnia i jednolitych studiach magisterskich to: zarządzanie – 8,9%, budownictwo – 7,3%, pedagogika – 7,2%, prawo – 6,4%, informatyka – 6,0%, ekonomia – 5,8%.

Tabela 1. Najpopularniejsze kierunki studiów w latach 2009 i 2010

2009 rok		2010 rok	
Najpopularniejsze kierunki studiów	%	Najpopularniejsze kierunki studiów na studiach I stopnia i jednolitych studiach magisterskich	%
Ekonomiczne oraz administracyjne	23,0	Zarządzanie	8,9
Społeczne	13,9	Budownictwo	7,3
Pedagogiczne	12,0	Pedagogika	7,2
Humanistyczne	8,8	Prawo	6,4
Inżynieryjno-techniczne	6,8	Informatyka	6,0
Medyczne	5,8	Ekonomia	5,8
Informatyczne	4,9	Finanse i rachunkowość	4,7
Usługi dla ludności	3,7	Inżynieria środowiska	4,6
Prawne	3,1	Administracja	4,5
Ochrona środowiska	1,4	Psychologia	4,49
Pozostałe kierunki	16,4	Pozostałe kierunki	40,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Dane statystyczne...*

Jak wskazują dane statystyczne, nadal kierunki ekonomiczne, administracyjne, pedagogiczne i prawne są najpopularniejsze.

2. Zapotrzebowanie na zawody na rynku pracy

Na rynku pracy ciągle powstają nowe zawody, na które popyt wciąż wzrasta lub będzie wzrastał, inne odchodzą w zapomnienie, a gwarancją prawdziwego sukcesu jest ciągle dokształcanie się. Pojawianie się nowych zawodów wiąże się z zanikaniem innych – tradycyjnych, które stają się dziś zbędne i nieopłacalne. Można zauważyć spadek zapotrzebowania na specjalistów np. marketingu

i zarządzania, chociaż jeszcze niedawno zawód ten wydawał się przyszłościowy. Rynek pracy staje się coraz bardziej wymagający, a posiadanie dyplomu ukończenia specjalistycznych studiów wyższych nie gwarantuje już znalezienia zadowalającej pracy [Łysak, 04.05.2011].

Tabela 2. Zapotrzebowanie na zawody na rynku pracy

2008 rok	2009 rok
Inżynierowie	Inżynierowie
Budowlańcy	Informatycy
Projektanci	Finansiści
Informatycy	Handlowcy
Administratorzy sieci	Specjaliści od marketingu
Logistycy	Specjaliści od zarządzania zasobami ludzkimi
Finansiści	
Lekarze, w tym dietetycy, masażyści	Logistycy
Opiekun/opiekunka osób starszych	Lekarze, w tym specjaliści od hipoterapii, dogoterapii, felinoterapii
Księgowe	
Różnego rodzaju doradcy	
Fryzjerzy	Opiekun/opiekunka dzieci i osób starszych
Kosmetyczki	
Styliści	Różnego rodzaju doradcy
Floryści	Specjaliści z takich dziedzin, jak psychologia, socjologia, problemy rodzinne
Trenerzy sportowi	
Specjaliści od szkoleń i trener biznesu	
Testerzy gier i programiści	
Testerzy produktów i usług	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Nowe i dobrze płatne zawody*, 06.11.2008; *Zawody – zapotrzebowanie w przyszłości*, 09.12.2009

Istnieje zapotrzebowanie na inżynierów, lekarzy, opiekunów dzieci i osób starszych. Popularnością cieszą się budowlańcy, projektanci, informatycy, administratorzy sieci. Potrzebne są księgowe, ale również osoby pracujące w logistyce, zajmujące się doradztwem.

48% pracodawców w Polsce deklaruje, że ma trudność z obsadzeniem stanowisk z powodu braku kandydatów o odpowiednich kwalifikacjach. Według opublikowanego przez Manpower Polska raportu najbardziej poszukiwanych zawodów wynika, że najtrudniej znaleźć w Polsce wykwalifikowanych pracowników fizycznych, menedżerów projektów oraz przedstawicieli handlowych.

Wyniki badania wskazują, że najwięcej pracodawców deklarujących trudności ze znalezieniem odpowiednich kandydatów jest w Rumunii i na Tajwanie (62%), w Peru (56%), Japonii (55%), Australii (49%), na Kostaryce i w Polsce (48%). Najłatwiej znaleźć pracowników w Irlandii (5%), Hiszpanii (8%), Wielkiej Brytanii (11%), Chinach (15%) i Czechach (17%). Wyniki raportu dla regionu EMEA (Europa, Bliski Wschód, Afryka), w którym zbadano ponad 15 tys. pracodawców, wskazują, że 25% z nich ma trudności z doбором odpowiednich pracowników. Największe problemy zgłaszają: Rumunia (62%), Polska (48%), Grecja (37%), Szwajcaria (36%), natomiast najmniej – Irlandia (5%), Hiszpania (8%) i Wielka Brytania (11%). Są to jednocześnie kraje, które znajdują się w grupie zgłaszających najmniej trudności w skali globalnej. Lista najbardziej poszukiwanych zawodów w regionie to wykwalifikowani pracownicy fizyczni, przedstawiciele handlowi, technicy (produkcji, procesu produkcji i utrzymania ruchu) oraz inżynierowie [*10 najbardziej poszukiwanych zawodów...*, 22.11.2009].

Tabela 3. Dziesięć najbardziej poszukiwanych zawodów w 2009 r.

Lp.	Polska	Europa	Świat
1	Wykwalifikowani pracownicy fizyczni	Wykwalifikowani pracownicy fizyczni	Wykwalifikowani pracownicy fizyczni
2	Menedżerowie projektów	Przedstawiciele handlowi	Przedstawiciele handlowi
3	Przedstawiciele handlowi	Technicy (produkcji, procesu produkcji i utrzymania ruchu)	Technicy (produkcji, procesu produkcji i utrzymania ruchu)
4	Inżynierowie	Inżynierowie	Inżynierowie
5	Kierowcy	Kierowcy	Członkowie zarządu/kadra najwyższego szczebla
6	Niewykwalifikowani pracownicy fizyczni	Członkowie zarządu/kadra najwyższego szczebla	Pracownicy księgowości i finansów
7	Pracownicy sekretariatu, asystenci dyrekcji, asystenci ds. administracji	Niewykwalifikowani pracownicy fizyczni	Niewykwalifikowani pracownicy fizyczni
8	Kucharze/szefowie kuchni	Pracownicy księgowości i finansów	Pracownicy produkcji
9	Pracownicy produkcji	Pracownicy ds. IT	Pracownicy sekretariatu, asystenci dyrekcji, asystenci ds. administracji
10	Pracownicy działu Obsługi Klienta i Wsparcia Klienta	Mechanicy	Kierowcy

Źródło: opracowano na podstawie: *10 najbardziej poszukiwanych zawodów...*, 22.11.2009

Jak widać z powyższych danych, najbardziej poszukiwaną grupą zawodową zarówno w Polsce, jak i w całej Europie są specjaliści inżynierijno-techniczni.

Warto zauważyć, że polskie firmy od 2007 r. mają problem ze znalezieniem odpowiednich inżynierów-specjalistów. W przyszłości deficyt kadry inżynierskiej będzie się powiększał. Paradoksalnie, najbardziej poszukiwanymi i wysoko cenionymi specjalistami są osoby posiadające wyższe wykształcenie techniczne. Deficyt inżynierów dotyczy ponad 60% przedsiębiorstw [*Rosnące zapotrzebowanie...*, 03.06.2008]. Co oznacza, że obserwujemy tak zwany „efekt fali” – sytuację, w której brak inżynierów na rynku pracy (po 10-15 latach od spadku prestiżu zawodu inżyniera) determinuje ponowne zwiększenie liczby studentów na inżyniersko-technicznych specjalnościach, co sprawia, że prestiż zawodu inżyniera znowu bardzo szybko rośnie.

Sytuacja na rynku pracy powoduje, iż konkurencja zawodowa jest tak duża, że coraz więcej młodych ludzi po skończeniu studiów nie może znaleźć zatrudnienia, co w konsekwencji zmusza ich do korzystania z zasiłków dla osób bezrobotnych. Co drugi absolwent wyższej uczelni ma problem ze znalezieniem zatrudnienia, a tylko 10% absolwentów ma szansę znaleźć pracę w swoim zawodzie [Zamana, 01.08.2010]. W rozwoju obecnego systemu kształcenia wyższego występuje jawny paradoks o trudnych do oszacowania społecznych następstwach – „nieprzewidywalnej kariery zawodowej absolwentów szkół wyższych”. Paradoks ten jest zbudowany na sprzeczności pomiędzy motywacją studentów do nauki w szkole wyższej a poziomem rzeczywistego bezrobocia w kraju [Surina, 2005, s. 292].

Poziom bezrobocia w Polsce (stan na 31.12.2010 r.) wyniósł 19,2%. Problem ten dotyczy przede wszystkim młodzieży. Poziom bezrobocia wśród młodzieży do 25. roku życia wyniósł 31,2% ogółu nowo zarejestrowanych bezrobotnych i 23,1% ogółu bezrobotnych [*Bezrobocie rejestrowane...*, 2011, s. 14-17]. Wykształcenie wyższe przestało chronić przed bezrobociem. Od 2007 r. liczba bezrobotnych absolwentów wzrosła o 70,4 tys. Obecnie absolwenci szkół wyższych stanowią 10,5% wszystkich bezrobotnych [Baranowska-Skimina, 20.03.2011]. Wynika z tego, że niemal co dziesiąty polski bezrobotny posiada wykształcenie wyższe.

Fion Harvey, szef ds. rozwoju CIMA (Chartered Institute of Management Accountants), uważa, iż rozpowszechnia się opinia, że „polski system jest zbyt akademicki, a to może oznaczać, że program nauczania nie jest w odpowiednim stopniu dostosowany do oczekiwań i wymagań rynku pracy. W efekcie, mimo tego, że Polska należy do krajów, w których liczba magistrów jest jedna z najwyższych w Europie, to właśnie ta grupa społeczna ma coraz częściej problem z płynnym wejściem na rynek pracy i niejednokrotnie zmuszona jest do przekwalifikowania się i nabycia nowej wiedzy” [Baranowska-Skimina,

20.03.2011]. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest niedopasowanie kierunków kształcenia i programów studiów do zapotrzebowania na rynku pracy.

Obecnie rynek jest nasycony kadrami z wykształceniem humanistycznym i ekonomicznym. Najgorsza sytuacja przedstawia się wśród absolwentów kierunków humanistycznych, gdzie 71% z nich ma poczucie nieprzydatności, a ponad 50% przekreśla możliwość zrobienia kariery w naszym kraju. Biorąc pod uwagę kryterium geograficzne, najłatwiej mają absolwenci w woj. mazowieckim, śląskim, zachodniopomorskim, najgorzej w – podlaskim, lubelskim, podkarpackim i małopolskim [*Młodzi i bezrobotni...*, 08.09.2010].

P. Łysak stwierdza, że z dnia na dzień wzrasta popyt na pracowników wszechstronnie wykształconych, posiadających wiedzę i doświadczenie charakterystyczne niekiedy dla kilku różnych dziedzin. Analitycy przewidują, że zdolność utrzymania się na rynku pracy będą miały tylko te osoby, które błyskawicznie reagując na dokonujące się zmiany, stale będą się dokształcać. Twierdzą ponadto, że będzie się to wiązać z częstą zmianą zawodu. Na uznanie zasługiwać będzie również kreatywność, mobilność, intensywność pracy i oczywiście gotowość do jej zmiany. Posiadanie właśnie takich cech przez pracownika będzie w przyszłości gwarantem powodzenia na stale zmieniającym się rynku pracy [Łysak, 04.05.2011].

Brak pracy w kraju powoduje, że zwiększa się liczba młodych bezrobotnych gotowych do emigracji i mobilności zarobkowej.

Według badań „Pierwsze kroki na rynku pracy”, przeprowadzonych przez firmę doradcą Deloitte i warszawską AGH (n = 3618 studentów z Polski, Czech, Litwy, Łotwy i Słowacji), większość respondentów nie widzi problemu, jeśli miałyby zmienić miejsce zamieszkania w związku z pracą. Gotowość przeprowadzki do innego miasta deklaruje 69%, a do innego państwa 59% badanych. Przy tym, 60% polskich studentów uważa, że uczelnie wyższe nie przygotowują ich dobrze do przyszłej pracy oraz negatywnie oceniają przygotowanie, jakie daje im uczelnia do procesu poszukiwania pracy. Polscy studenci właśnie są najbardziej wymagający. Na początku kariery domagają się pensji w wysokości trzech tysięcy złotych – o tysiąc więcej niż Litwini i Łotysze [*Studia są bez sensu?...*, 15.04.2011]. Wynika to głównie z niskich wynagrodzeń dla absolwentów, np. na tzw. subsydiowanych przez państwo stażach dostają tylko ok. 860 zł brutto [*Młodzi i bezrobotni...*, 08.09.2010].

Krajowe badania pokazują, iż wyjechać do pracy za granicę chce ta część młodzieży, która w ogóle jeszcze nie pracowała lub jest bezrobotna. Ta grupa młodych ludzi uważa, że dla nich wyjazd jest jedynym sposobem na bezrobocie, szansą na ułożenie sobie życia. Po włączeniu się Polski do Unii Europejskiej i europejskiej przestrzeni edukacyjnej, część absolwentów uczelni wyższych liczy, że za granicą będzie miała możliwość szybszego rozwoju zawodowego

i uzyskania wyższego wynagrodzenia. Z tego aktywnie korzystają studenci podczas wakacji letnich, a także absolwenci uczelni wyższych. Na przykład, 80,8% (42 osoby z 52) absolwentów Akademii Pomorskiej z 2006 r. o specjalności pedagogika opiekuńczo-wychowawcza wyjechało do Anglii. Większość nie myśli o powrocie, bo „jest wielkie zapotrzebowanie na opiekunów w Wielkiej Brytanii. Tam zarobki zaczynają się od 5,5 funta za godzinę. Po kilku miesiącach pracy i zaliczeniu szkoleń, stawki wzrastają nawet do 10 funtów za godzinę. To pieniądze w Polsce niewyobrażalne” [„Dziennik Bałtycki”, 18.10.2006].

Znalezienie pracy za granicą według posiadanych kwalifikacji jest nie tylko trudne, a raczej niemożliwe ze względu na to, że polski dyplom (a znaczy i kwalifikacje) jest uznawany tylko w kilku krajach, z którymi podpisano dwustronne umowy i w tej sytuacji nie ratuje naszych absolwentów mobilność akademicka podczas studiów. Skutkiem takiej nieadekwatności systemu kształcenia wyższego i rynku pracy jest to, że dziś polski system kształcenia wyższego przygotowuje profesjonalnych specjalistów dla innych krajów, w których jest to „tania siła robocza”.

3. Rynek usług edukacyjnych

Rozwój rynku usług edukacyjnych uwarunkowany jest wieloma czynnikami, wśród których najważniejsze to: pozycja uczelni na lokalnym/krajowym rynku edukacyjnym, status oraz kadra uczelni. Te czynniki sprzyjają utworzeniu nowych kierunków kształcenia oraz powodują zwiększenie konkurencyjności uczelni na rynku edukacyjnym w skali kraju i regionu. Z reguły, łatwiej jest tak zwanym „flagowym uczelniom”, a gorzej uczelniom regionalnym. W większości przypadków, uruchamianie tych kierunków jest niezgodne z potrzebami poszczególnych segmentów gospodarki. Nawet jeżeli odpowiada to potrzebom rynku pracy, to dla każdego, kto choć raz pracował nad uruchomieniem nowego kierunku, jest jasne, że od czasu złożenia wniosku do chwili, w której pojawiają się pierwsi absolwenci o określonych umiejętnościach, musi minąć przynajmniej 4-5 lat.

Wyjściem jest program „Kształcenie Zamawiane” realizowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jego celem jest wzrost liczby odpowiednio wykwalifikowanych absolwentów kierunków studiów istotnych dla rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki, ale ten projekt dotyczy wybranych uczelni, a odsetek absolwentów tych kierunków jest niewielki. I na dzień dzisiejszy to nie rozwiązuje problemu zatrudnienia absolwentów z wyższym wykształceniem w skali kraju.

Podsumowując, można stwierdzić, że obecny system kształcenia wyższego nie jest w pełni kompatybilny z rynkiem pracy. Rozwiązaniem problemu braku pracy dla absolwentów z wyższym wykształceniem mogą być:

- strukturalne zmiany w systemie kształcenia, który musi efektywniej reagować na zmiany gospodarcze;
- zsynchronizowanie i dostosowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb społeczeństwa i ekonomii;
- programy nauczania muszą w większym stopniu odpowiadać obecnym i przyszłym potrzebom rynku pracy oraz lepiej przygotowywać młodzież do radzenia sobie na tym rynku;
- rozszerzanie oferty kierunków studiów dostarczających kwalifikacji, które umożliwią płynne przejście od nauki do zatrudnienia [*Co czwarta osoba...*, 25.04.2011];
- dążenie do uznawalności polskich dyplomów przynajmniej w krajach UE.

Bibliografia:

- 10 najbardziej poszukiwanych zawodów w 2009 roku*, <http://www.studia.net>, 22.11.2009 r., data pobrania 10.05.2011.
- Baranowska-Skimina A., *Rośnie bezrobocie wśród absolwentów*, <http://egospodarka.pl>, 20.03.2011, data pobrania 04.05.2011.
- Bezrobocie rejestrowane, I-IV kwartał 2010 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Departament Pracy, Warszawa 2011.
- Co czwarta osoba w wieku do 25 lat jest bezrobotna*, http://www.podatki.biz/artykuly/14_10371.htm, data pobrania 25.04.2011.
- Dane statystyczne o szkolnictwie wyższym*, <http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/dane-statystyczne-o-szkolnictwie-wyzszym/>, data pobrania 10.05.2011.
- Łysak P., *Zawody przyszłości*, http://www.jobs.pl/artykuly/zawody_przyszlosci, data pobrania 04.05.2011.
- Młodzi i bezrobotni. Coraz większa liczba absolwentów pozostaje bez pracy*, <http://www.gazeta-prawna.pl>, 2010-09-08, data pobrania 25.04.2011.
- Rosnące zapotrzebowanie na inżynierów-specjalistów*, <http://www.rynekpracy.pl>, 03.06.2008, data pobrania 10.05.2011.
- Rośnie bezrobocie wśród absolwentów*, <http://www.egospodarka.pl>, 20.03.2011, data pobrania 10.05.2011.
- Studia są bez sensu? Polacy krytykują szkolnictwo wyższe*, <http://www.natablicy.pl>, 15.04.2011, data pobrania 10.05.2011.
- Surina I., 2005, *Paradoksy rozwoju systemu kształcenia wyższego*, [w:] *Edukacyjne obszary „głębokiej zmiany” w dialogu i perspektywie*, red. A. Karpińska, Białystok. ISBN 83-89190-51-6.
- Surina I., 2006, *Determinanty jakości wyższego kształcenia zawodowego*, [w:] *Kształcenie zawodowe w teorii i praktyce edukacyjnej*, red. A. Kusztełak, A. Zduniak, Poznań. ISBN 978-83-922909-2-6.
- Surina I., 2007, *Детермінанти якості вищого образования Польщі в контексте Болонського процесу*//Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського

освітнього простору: моніторинг якості освіти. Том II (6), Київ/Передпл.індекс 23823.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU 2005, nr 164, poz. 1365).

Zamana K., *Młodzi ludzie na rynku pracy*, <http://www.sld-zowsze.pl/index.php?show=18&id=101>, 1.08.2010, data pobrania 04.05.2011.

Summary

The article presented the compatibility considerations for the system of higher education with the labor market. Characterized the current system of higher education, the demand for occupations in the labor market, the state of unemployment among graduates, the development of educational services market and made proposals to address the lack of jobs for graduates with higher education.

CEZARY TATARCZUK

Absolwent szkoły wyższej na rynku pracy Kilka uwag o rzeczywistości i nadziejach w obliczu reformy szkolnictwa wyższego

Wprowadzenie

W okresie minionego dwudziestolecia nastąpiły istotne zmiany w polskim systemie edukacyjnym. Dwukrotnie uchwalano prawo o szkolnictwie wyższym (1990, 2005), ustalono powszechny system oświaty (1991), po czym – wskutek kolejnych zmian – skrócono naukę w szkołach podstawowych, zawodowych i średnich na rzecz utworzonych (względnie przywróconych) gimnazjów (1999). Wszystkim tym reformom towarzyszył entuzjazm ich twórców, wszystkie też z czasem zaczęły ujawniać swe mankamenty, które spotykały się z krytyką zarówno ich przeciwników, jak i zwolenników.

Wszystkie one miały na celu „poprawę jakości formalnego systemu edukacji i dostosowania go do wymagań gospodarki opartej na wiedzy, zapewnienia całej populacji dostępu do systemów kształcenia ustawicznego oraz bliższych powiązań pomiędzy uczelniami, społecznością akademicką i biznesem, których obecność w innych krajach sprzyja procesowi transferu technologii, a w dalszej perspektywie zwiększeniu konkurencyjności polskiej gospodarki”. [*Perspektywy gospodarki opartej o wiedzę w Polsce – wyniki raportu banku światowego*, KBN, 2004; cyt. za: Malicki, 2009, s. 1].

Czy rzeczywiście osiągnięto ów cel? Czy symbioza sektora oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, przedsiębiorczości, czy gospodarki narodowej w szerokim znaczeniu nastąpiła?

Obserwując życie codzienne nawet bez nadzwyczajnej uwagi, wiemy, że nie. Dlaczego? Czego brakuje zatem do stwierdzenia sukcesu i takiego zorganizowania tych zależności, by stał się on faktem? Na te pytania trudno znaleźć skuteczną odpowiedź, ale szukać trzeba.

1. Rzeczywistość

Oferta edukacyjna wszystkich wyższych uczelni, niezależnie od ich reno-
my, znaczenia, dorobku, tradycji czy uprawnień naukowych, jest uzależniona

od centrali, czyli Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. To on określił nazwy kierunków studiów i 70% obowiązkowych treści kształcenia. Co prawda wybór jest pokaźny – 119 kierunków, ale to lista centralna¹. Żadna z uczelni nie ma możliwości zaproponowania autorskiego, oryginalnego albo choćby takiego kierunku studiów, który występuje na obszarze Unii Europejskiej, jeżeli nie znajduje się on na wspomnianej liście. Specjalności poszczególnych kierunków, a więc te treści kształcenia, które zajmują brakujące 30%, są jedynym marginesem kreatywności każdej z nich. Trzeba przyznać, iż jest on wykorzystywany. Czy to wystarcza? Z pewnością nie.

Zapoznając się z ofertą rozmaitych uczelni, odnosi się wrażenie, iż specjalności są kierunkami, albowiem tak są przedstawiane, że nie tylko kandydat na studia nie jest w stanie ich odróżnić. Prasa, która bez mała codziennie drukuje oferty różnorodnych uczelni lub sama je przedstawia, jest tego najlepszym dowodem: „Trójmiejskie uczelnie wprowadzają systemy internetowej rekrutacji i kuszą **nowymi, unikatowymi kierunkami**”, napisała redaktorka jednej z regionalnych gazet, *notabene* w żaden sposób nie odbiegając od praktyki w tej kwestii [podkr. C.T.]; [Cymanowska, 2011, s. 8]. Zastanawiające, w jakim sensie *nowe* i *unikatowe*? Przecież lista jest ustalona od pięciu lat i bodaj dwa razy została uzupełniona o kilka nowych propozycji! Jest jawna i z pewnością „oczytana” – dziennikarze i inne zainteresowane osoby mogą w każdej chwili ją przejrzeć.

To jednak jest w stanie stwierdzić tylko znawca przedmiotu. Trudno mieć o to pretensje do uczelni, które czynią tak z rozmysłem, ponieważ wiedzą, że tylko w ten sposób mogą się odróżnić od siebie i przyciągnąć kandydatów.

Jeżeli takie zabiegi wystarczają do przyciągnięcia kandydatów na studia, to z pewnością nie gwarantują ich zatrudnialności po ich ukończeniu. Tu uczelnie niewiele mogą. Współpraca z radami pracodawców ma znaczenie bardziej symboliczne aniżeli merytoryczne, choć zasadniczo „jej zadania obejmują najszerzej rozumianą pomoc w działaniach uczelni na rzecz podnoszenia innowacyjności oraz przedsiębiorczości, jak również działań uczelni skierowanych na zewnątrz” [Brunka, Gierszewski, 2011, s. 145]. Ścisłej, powoływane są do:

- opiniowania spraw w zakresie potrzeb lokalnego rynku pracy;
- inicjowania działań ukierunkowanych na podnoszenie konkurencyjności absolwentów na lokalnym rynku pracy;
- wspierania poszerzania oferty edukacyjnej uczelni (np. o nowe kierunki);

¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie nazw kierunków studiów (DzU 2006, nr 121, poz. 838).

- udziału w wypracowywaniu najefektywniejszego programu praktyk zawodowych dla studentów;
- dbania o pozytywny wizerunek uczelni i wspierania jej działalności;
- tworzenia lokalnych warunków sprzyjających inwestycji w naukę i edukację.

Przeglądając strony internetowe poszczególnych uczelni, trudno znaleźć coś innego w tym zakresie. Zwykle różnice ograniczają się do nazwy tego gremium, które tak naprawdę ma niewielki wpływ na modyfikację oferty kształcenia danej uczelni². Tak jak wspomniałem wcześniej, może ono oddziaływać na koncepcje specjalności poszczególnych kierunków studiów i – wyłącznie w tym obszarze – na zestaw i treść przedmiotów specjalnościowych.

Równie „sztywna” sytuacja występuje w doborze pracowników naukowo-dydaktycznych, tworzących tzw. minimum kadrowe danego kierunku studiów³. Otóż zasadniczymi kryteriami pozwalającymi zaliczyć danego nauczyciela akademickiego do takiego minimum są jego stopień bądź tytuł naukowy oraz adekwatny do tego kierunku dorobek naukowy, czyli publikacje, na które składają się artykuły, monografie itp.

Nie ma najmniejszego znaczenia fakt, iż dany nauczyciel jest wieloletnim praktykiem, który od lat, z sukcesami, uprawia określony zawód związany bezpośrednio z danym kierunkiem studiów. Dorobek praktyczny zatem, choćby i najbardziej okazały, poparty nadto wymiernymi osiągnięciami nie ma decydującego znaczenia dla uznania (w zasadzie nie ma żadnego), by jego posiadacz, o ile nie spełnia dwóch podstawowych warunków, mógł zostać zaliczony do owego minimum kadrowego⁴.

Te rozwiązania wprawdzie nie pozbawiają uczelni możliwości korzystania z potencjału i umiejętności takich osób, ale wyłącznie dodatkowo. Rektorzy i dziekani zatrudniają ich, względnie zawierają stosowną umowę cywilnoprawną i powierzają im prowadzenie konkretnych zajęć. Dzieje się to jednak

² Np. Jagielloński Klub Biznesu przy Uniwersytecie Jagiellońskim czy Uniwersytecki Ośrodek Transferu Technologii przy Uniwersytecie Warszawskim.

³ Uchwała nr 828/2008 Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie kryteriów oceny spełnienia wymagań w zakresie minimum kadrowego (tekst jednolity uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr 1069 z dnia 10 grudnia 2009 r. oraz uchwałą nr 240 z dnia 11 marca 2010 r.).

⁴ Np. właściciel renomowanej firmy rachunkowej, działającej od wielu lat na rynku krajowym, m.in. na podstawie specjalnego certyfikatu Ministra Finansów, nie może firmować kierunku *finanse i rachunkowość*, jeżeli nie uzyskał odpowiedniego stopnia bądź tytułu naukowego oraz nie opublikował określonej liczby artykułów naukowych z dziedziny nauk ekonomicznych. Inny przykład: dyrektor dużej fabryki, mający doświadczenie zawodowe w kierowaniu innymi przedsiębiorstwami gospodarczymi również nie może firmować kierunku *zarządzanie*, gdy nie spełni owych fundamentalnych warunków.

poza ową formułą minimum kadrowego i ma charakter, jak wspomniałem, jedynie uzupełniający. Z praktyki życia akademickiego wiem, że częściej winno być odwrotnie⁵.

Skutki takich regulacji powodują, że absolwenci studiów wyższych, posiadając odpowiedni ładunek wiedzy teoretycznej, nie potrafią go wykorzystać w życiu zawodowym i *de facto* muszą uczyć się od początku, by sprostać wymaganiom pracodawców. Nauczyciele akademicki o bogatym dorobku naukowym, nieposiadający odpowiedniego doświadczenia praktycznego nie są w stanie bowiem nauczyć studentów, albo choćby ich uprzedzić, o rozmaitych problemach życia zawodowego, które napotkają podczas wykonywania profesji, którą zdobyli⁶.

Te zarzuty permanentnie formułują pracodawcy pytani o to, czy szkoły wyższe przygotowują absolwentów do pracy. Świadczą o tym rozliczne badania prowadzone w tej materii, choćby ostatnie przeprowadzone w 2010 r. przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych wraz z firmą e-Dialog Sp. z o.o. pod patronatem Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Telewizji Polsat News oraz Dziennika „Gazeta Prawna” [Rzepnikowski, 20 XII 2010 r.]. Badanie przeprowadzono wśród 945 pracodawców, którzy w podstawowej jego kwestii słabo ocenili kompetencje absolwentów podejmujących pracę.

PKPP „Lewiatan” przekazał, że obecnie co dziesiąty polski bezrobotny jest absolwentem wyższej uczelni, a od lat tytuł magistra nie daje gwarancji zatrudnienia [*Pracodawcy słabo oceniają...*, 27 IV 2011 r.].

Czego zatem oczekują pracodawcy od młodych ludzi?

Ponad 80 pracodawców na 100 stwierdziło, że największe znaczenie mają wiedza i umiejętności, a zaraz potem doświadczenie zawodowe (ponad 60/100) oraz kompetencje psychospołeczne (umiejętność pracy w zespole, terminowość, dyscyplina oraz orientacja na klienta zewnętrznego i wewnętrznego). Nie mają natomiast większego znaczenia oczekiwania finansowe absolwenta oraz to, którą uczelnię wyższą ukończył [*Pracodawcy słabo oceniają...*, 27 IV 2011; por. Berecka, 28 IV 2011].

⁵ Np. osoba z odpowiednim stopniem lub tytułem naukowym i publikacjami prowadząca ze studentami prawa wykłady z kryminologii, która nigdy nie miała do czynienia z „żywym” przestępcą, wchodzi w skład minimum kadrowego tego kierunku studiów, a nauczyciel z wieloletnim doświadczeniem policyjnym, który podczas swej służby zatrzymał dziesiątki przestępców i przeprowadził przeciwko nim setki postępowań karnych, ale nieposiadający cenzusu naukowca, już nie. Podobnie rzecz się ma np. z czynnym prokuratorem bądź sędzią, który ucząc studentów prawa karnego, nie ma wymaganych „kwalifikacji” do reprezentowania kierunku *prawo* przed właściwą komisją kontrolną Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

⁶ Kolejny przykład: młody psycholog, który bezpośrednio po studiach trafił do szkoły policyjnej, nie jest w stanie odpowiednio przygotować funkcjonariuszy do zachowań, które wystąpią np. podczas ulicznych zamieszek, burd na stadionie względnie innego zbiorowego naruszenia porządku prawnego, albo podczas ataku terrorystycznego i wzięcia zakładników.

Podczas naboru nowych pracowników pracodawcy zwracają więc największą uwagę na rzeczywiście posiadane przez kandydata kompetencje. Niestety, ocena tych umiejętności nie wypada zbyt dobrze, jeśli chodzi o absolwentów. Słabo oceniane są umiejętności praktyczne w porównaniu z teoretycznymi oraz tzw. kwalifikacje miękkie, których nauczanie w polskich uczelniach wyższych jest śladowe. Najczęściej wskazywaną kompetencją deficytową jest łączenie teorii z praktyką (45/100). Młodzi ludzie mają również problem z organizacją pracy (37/100), obsługą klienta i kontaktem z nim (34/100), rozwiązywaniem problemów (32/100) oraz – co stanowi spore zaskoczenie – znajomością języków obcych (30/100) i kreatywnością (23/100) [*Pracodawcy słabo oceniają...*, 27 IV 2011; por. *Lewiatan...*, 28 IV 2011].

Zasadniczym walorem osób młodych jest ich łatwość dopasowywania się do zmian w otoczeniu, nadto obsługa komputera, maszyn i urządzeń, a także szybkość uczenia się. Świadomi wymagań, jakie stawia przed nimi rynek pracy, w coraz większym rozmiarze (dziś prawie połowa) decydują się na łączenie nauki z pracą zawodową. Dzięki temu zdobywają nie tylko umiejętności praktyczne, ale również wykształcają postawę i cechy, które powinien posiadać „dobry pracownik”. Wiedzą też, że przy szybko zmieniających się trendach na rynku będą musieli uczyć się przez całe życie.

Pracodawcy dostrzegają te zalety i braki, widzą również niedostosowanie polskiego systemu szkolnictwa wyższego do wymagań sytuacji gospodarczej i potrzeb rynku pracy. Często zatrudnienie absolwenta związane jest z poniesieniem dodatkowych kosztów związanych z koniecznością uzupełnienia jego wiedzy, tak aby mógł on wywiązywać się ze swoich obowiązków zawodowych. Ponad 25% absolwentów, którzy podjęli zatrudnienie po zakończeniu nauki, uczestniczy w różnego rodzaju kursach lub szkoleniach, zorganizowanych przez swoich pracodawców [*Pracodawcy słabo oceniają...*, 27 IV 2011; por. *Absolwenci szkół wyższych...*, 28 IV 2011].

Raport potwierdził więc wszystkie znane problemy niedostosowania polskiego szkolnictwa wyższego (i edukacji w ogóle) do potrzeb współczesnego rynku pracy [por. Domańska, 21 I 2011]. O ile wskazane tu zalety absolwentów są generalnie ich zasługą, tak ich wady są efektem przede wszystkim systemu kształcenia, opartego nadal na kształceniu przedmiotowym. Jesteśmy od lat przyzwyczajeni do zasadniczego podziału zajęć ze studentami na wykłady i ćwiczenia; obok nich występują owszem laboratoria, ale te bardziej ze względu na specyfikę danego kierunku, seminaria, konwersatoria, warsztaty itp., ale ile ich jest w stosunku do owych dominujących form? W jakim zakresie wykład wpływa na wiedzę i umiejętności studenta? Sądzę, że w najmniejszym. A przecież tego typu zajęć organizuje się najwięcej.

Dyskusje na temat związków szkół wyższych z życiem praktycznym toczą się od zarania ich powstania. Wyrażane tu opinie są różnorodne, ze skrajnymi

włącznie. Tomasz Mazur, broniąc jej swoistej „eksterytorialności”, pisze: „Głównym symptomem zmierzchu szkoły jest [...] fakt, że konsekwentnie i z uporem, pod wpływem presji politycznych, stawia ona współcześnie przed człowiekiem zadania, których nie tylko nie jest w stanie zrealizować, ale które jednocześnie są niespójne zarówno z duchem naszych czasów, jak i naturą człowieczeństwa. Jakie to są zadania? Po pierwsze, szkoła rzekomo powinna przygotowywać ucznia do wyzwań stawianych przez współczesny rynek. Rynek jest jednak tak płynny i dynamiczny, że nie sposób przewidzieć, jak będzie wyglądał w przyszłości – nie sposób więc też skutecznie przygotować do niego młodych ludzi” [Mazur, 2011, s. 8]. Stwierdza też, że dobry system edukacyjny ma wykształcić człowieka odpowiadającego ideałowi określoneemu w danym systemie nauczania, który zmienia się w zależności od zmiany władzy. To powoduje, że szkoła powinna być ponad te próby i robić swoje, a zatem żyć w swoim wewnętrznym świecie, nie zważając na *signum temporis*.

Kazimierz Z. Sowa w swym interesującym artykule sięga głębiej i przypomina, że „uniwersytet od swoich średniowiecznych początków kształcił tyleż w kanonie wiedzy teoretycznej, co w zakresie rozmaitych intelektualnych umiejętności, wyrażonych w klasycznym schemacie siedmiu sztuk wyzwolonych, a także umiejętności praktycznych, takich jak medycyna. Był więc uniwersytet mocno powiązany ze społeczną praktyką. Po drugie uniwersytet był przez wieki, dzięki swym wydziałom teologii i filozofii, czy ogólniej humanistyki, miejscem pielęgnacji i kreacji wartości, był, jeżeli można to tak określić, jednym z najważniejszych depozytariuszy systemu aksjologicznego (aksjonormatywnego) społeczeństwa” [Sowa, 2007, s. 13].

Konkludując, wskazuje on, że istnieją trzy niezbywalne, ponadczasowe elementy misji uniwersytetu [w znaczeniu szkoły wyższej – dop. C.T.]: badania, nauczanie i służba społeczna.

Wydaje się więc, że postulaty pracodawców o dobre przygotowywanie absolwentów do pracy nie są jednak czymś nadzwyczajnym i wpisują się w ową trzecią misję szkoły wyższej. Sądzę też, że wyzwania epoki współczesnej w żaden sposób nie muszą naruszać harmonii trzech misji szkoły wyższej; ważne, by owej harmonii uczelnia sama nie naruszyła, akcentując zanedbano którąkolwiek z nich.

2. Nadzieje

W Założeniach do nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, przyjętych 28 października 2009 r. przez Radę Ministrów wskazano zasadnicze powody przeprowadzenia gruntownych zmian w systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Stwierdzono, że „w obliczu zbliżającego się

głębokiego niżu demograficznego oraz reform, które przeprowadzane są we wszystkich krajach Unii Europejskiej, niezbędne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych, które doprowadzą do tego, aby nauka polska – podobnie jak zasilane nią szkolnictwo wyższe – mogły lepiej konkurować ze światem, a dla studentów i naukowców spoza Polski polskie środowisko akademickie stało się bardziej atrakcyjne” [Założenia do nowelizacji ustawy...].

Jednym z podstawowych środków służących osiągnięciu tych celów jest, zdaniem autorów reformy, stworzenie mechanizmów racjonalnego finansowania szkolnictwa wyższego opartego na osiągniętych efektach pracy naukowej i dydaktycznej. Drugim zaś jest zintegrowanie programów nauczania z europejską przestrzenią szkolnictwa wyższego, a przez to zwiększenie mobilności studentów i pracowników naukowo-dydaktycznych poprzez [Założenia do nowelizacji ustawy...]:

- 1) deregulację standaryzacji kształcenia i zwiększenie autonomii uczelni w zakresie określania kierunków studiów oraz treści programowych zgodnych z Krajowymi Ramami Kwalifikacji (KRK) wynikającymi z Deklaracji Bolońskiej⁷;
- 2) ściślejsze powiązanie uczelni z sektorem zewnętrznym i gospodarką poprzez włączenie praktyków do określania programów nauczania oraz do dydaktyki w uczelniach;
- 3) większe umiędzynarodowienie uczelni poprzez włączenie naukowców zagranicznych i polskich pracujących za granicą do edukacji w kraju oraz szersze otwarcie uczelni na studentów zagranicznych;
- 4) skrócenie ścieżki naukowej pracowników naukowo-dydaktycznych poprzez wprowadzenie uproszczonej procedury habilitacyjnej dla naukowców w Polsce i zrównanie statusu samodzielnych pracowników naukowych pracujących za granicą i w Polsce.

Wedle autorów zmian, propozycje w zakresie zarządzania uczelniami zmierzają przede wszystkim do nowelizacji finansowania uczelni oraz do zwiększenia autonomii szkół wyższych w prowadzeniu dydaktyki. Uczelnie mają zostać uwolnione od skomplikowanych centralnych procedur administracyjnych, natomiast najlepsze mają otrzymać pełną swobodę w zakresie tworzenia autorskich, innowacyjnych i interdyscyplinarnych kierunków

⁷ Proces Boloński – jest ogólnoeuropejskim przedsięwzięciem, zapoczątkowanym podpisaniem w 1999 r. przez ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe w 29 krajach europejskich dokumentu zwanego Deklaracją Bolońską. Istotą tego procesu są zmiany w systemach szkolnictwa wyższego w Europie, a ostatecznym celem jest utworzenie do 2010 r. – w wyniku uzgodnienia pewnych ogólnych zasad organizacji kształcenia – Europejskiego Obszaru (wzgl. Przestrzeni) Szkolnictwa Wyższego (*European Higher Education Area*); zob. szerzej: Kraśniewski, 2009, s. 5 n.

studiów. Promocji najlepszych służyć ma również silniejsze powiązanie proponowanych form finansowania z efektami działalności dydaktycznej i naukowej.

Specjalnie dedykowane fundusze, rozdzielane w drodze konkursów, mają wzmocnić najlepsze ośrodki akademickie. Wyłonione natomiast Krajowe Naukowe Ośrodki Wiodące mają doprowadzić do stworzenia w Polsce uczelni wyróżniających się jakością badań naukowych i dydaktyki w skali Europy. Priorytetowo mają być również traktowane te uczelnie, które poprzez integrację z regionalnym rynkiem pracy, środowiskiem gospodarczym oraz otoczeniem społecznym realizować będą zadania naukowo-badawcze specyficzne dla regionu i w efekcie uzyskają ocenę wyróżniającą Państwowej Komisji Akredytacyjnej (PKA). Jednym z instrumentów, który pozwoli na bardziej dynamiczną współpracę uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym będzie wprowadzenie możliwości powołania rektora w drodze otwartego konkursu oraz zwiększenie jego kompetencji i zakresu odpowiedzialności.

Reforma systemu nauki i szkolnictwa wyższego jest również skutkiem uczestnictwa naszego kraju w procesie tworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Jednym z zasadniczych kierunków tych zmian ma być nowe podejście do kształcenia. Zamiast patrzeć na proces kształcenia od strony „wejścia” (spojrzenie z punktu widzenia wykładowcy – czego i jak będziemy uczyli), w coraz większym stopniu powinniśmy patrzeć na ten proces od strony „wyjścia” (spojrzenie z punktu widzenia studenta – co student/absolwent będzie wiedział i umiał), a zatem na efekty kształcenia, o które tak postulują pracodawcy.

Sprowadzają się one zasadniczo do osiągnięcia [Kraśniewski, 2009, s. 34-35]:

- wiedzy (*knowing and understanding*),
- umiejętności (*skills – knowing how to act*),
- postaw (*values – knowing how to be*).

To jednak nic nowego, gdyż w literaturze przedmiotu efekty te określa się często mianem „triady edukacyjnej” [Polańska, 2010, s. 63]. Jednak stworzenie programów kształcenia w oparciu o te efekty będzie już z pewnością swoją rewolucją w polskim systemie edukacyjnym.

Konieczność ta jest podyktowana jeszcze innym, równie ważnym, „europejskim” zadaniem. To obowiązek zdefiniowania w każdym z krajów – uczestników procesu bolońskiego tzw. ram kwalifikacji (*qualifications framework*). Kwalifikacja, stanowiąca pojedynczy element ram, rozumiana tu jest jako „kwalifikacja formalna”, tzn. tytuł/stopień utożsamiany z opowiadającym mu dyplomem lub innym świadectwem, wydawanym po zakończeniu pewnego etapu kształcenia, poświadczającym osiągnięcie określonych efektów.

Postulat zgodności krajowych ram kwalifikacji (KRK) z bolońskimi ramami kwalifikacji (BRK), przyjętymi dla Europejskiego Obszaru Szkolnictwa

Wyższego (EOSW) w 2005 r., nie oznacza dążenia do ujednolicania systemów kształcenia w poszczególnych krajach, a jedynie tworzenia pewnego modelu odniesienia, który pozwoli określić wzajemną relację różnorodnych kwalifikacji występujących w ramach krajowych.

Przyjmując ramy (strukturę) kwalifikacji w EOSW, ministrowie zobowiązali się do wdrożenia struktur krajowych i potwierdzenia ich zgodności ze strukturą bolońską do końca ubiegłego roku. Prace w tym zakresie trwają nadal.

Poniższe zestawienie przedstawia propozycje określenia Polskich Ram Kwalifikacji (PRK) w ośmiopunktowej skali europejskiej.

Tabela 1. PRK – poziomy kwalifikacji, propozycja Komitetu Sterującego KRK

Poziom Europejskich Ram Kwalifikacji (ERK)	Poziom Polskich Ram Kwalifikacji (PRK)	Przykładowe kwalifikacje odpowiadające poziomom PRK
1	1	Świadectwo ukończenia szkoły podstawowej
2	2	Świadectwo ukończenia gimnazjum
3	3	Świadectwo ukończenia zasadniczej szkoły zawodowej
4	4	Świadectwo ukończenia szkoły średniej
5	5	(trwa dyskusja – np. dyplom mistrzowski, dyplom kolegium nauczycielskiego, niektóre certyfikaty zawodowe)
6	6	Dyplom licencjata/inżyniera
7	7	Dyplom magistra
8	8	Dyplom doktora

Źródło: Chmielecka, 20 IV 2011.

System kwalifikacji składa się z następujących elementów [Chmielecka, 20 IV 2011]:

- ram kwalifikacji (przypisania krajowych poziomów efektów uczenia się dla edukacji powszechnej, wyższej i zawodowej do poziomów ERK);
- powszechnego zastosowania efektów uczenia się jako podstawy budowy programów;
- powszechnego zastosowania walidacji efektów uczenia się (włączając zdobyte poza edukacją formalną);
- powszechnego stosowania mechanizmów zapewniania jakości.

Efektami uczenia się w Polskich Ramach Kwalifikacji mają być więc, przypomnę:

- wiedza (jako: zakres wiadomości i głębia rozumienia);
- umiejętności (jako: komunikacja, rozwiązywanie problemów i zastosowanie wiedzy w praktyce);
- postawy (jako: tożsamość, współpraca i odpowiedzialność).

Ujednolicenie ram kwalifikacji w krajach uczestniczących w tym procesie ma nade wszystko zagwarantować pełną i rzeczywistą ich uznawalność u polskich absolwentów, niezależnie od poziomu ich osiągnięcia oraz miejsca, w jakim się znajdują. Słowem, by polski inżynier, technik, spawacz bądź lekarz mogli wykonywać swoje zawody w obrębie EOSW i by ich wykształcenie było adekwatne do odpowiedniego poziomu ERK.

Istotnym *novum* w procesie reformy systemu szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce będzie metoda kształcenia nazwana *nauczaniem problemowym* (*Problem Based Learning – PBL*), która uznawana jest za najlepszy sposób pozwalający osiągnąć wiele efektów kształcenia wynikających z wprowadzenia ERK/PRK [Saryusz-Wolski, 25 marca 2011]. Metoda ta polega na podporządkowaniu przebiegu kształcenia (szkolenia) konkretnym umiejętnościom. Uczestnicy zdobywają wiedzę i umiejętności niezbędne do wykonania zadania (miniprojektu) i podczas zajęć wykonują je.

Nauczanie problemowe stawia studenta w centrum procesu przekazywania wiedzy i skłania go do samodzielnego poszukiwania rozwiązań. Rola nauczyciela zmienia się z autorytatywnego reprezentanta wiedzy na pomocnika w samodzielnym poszukiwaniu wiadomości. Nauczyciel przygotowuje materiały do dyskusji w gronie uczących się, nakierowuje dyskusję na właściwe tory, zwraca uwagę na błędy w rozumowaniu i wskazuje dalsze źródła informacji. Edukacja polega w tym wypadku na wskazywaniu sposobów zdobywania wiedzy w miejsce dotychczasowego przekazywania wiedzy. Ponadto ukazanie praktycznego zastosowania prezentowanej wiedzy w szerokim kontekście znacznie zwiększa motywację do dalszej nauki [Kononowicz, Stachoń, Rotermań-Konieczna, 2008].

Kolejną zaletą nauczania problemowego jest jego integrujący charakter, zmuszający ucznia do łączenia wiadomości z różnych dziedzin, które w tradycyjnym nauczaniu przedstawiane były oddzielnie. Taka horyzontalna integracja wiedzy ułatwia dostrzeżenie związków pomiędzy poszczególnymi pojęciami. Metoda PBL chętnie korzysta z rozwiązań otwartych, umożliwiających różną interpretację danych, czyniąc naukę bliższą praktyce zawodowej. Przy obecnym postępie wiedzy niemożliwe staje się prezentowanie całości materiału, ponadto wiele informacji dezaktualizuje się. Uzasadnione staje się tworzenie nowych narzędzi dydaktycznych, rozwijających umiejętność samodzielnego

poszukiwania wiedzy. Nauczanie problemowe może również przyczynić się do doskonalenia umiejętności współpracy w zespole przez dyskusję oraz formułowanie i podział zadań, a także wymianę informacji dotyczących omawianego przypadku. Umiejętności te, wspierające ustawiczne samokształcenie, są przydatne dla utrzymania się na rynku pracy [Kononowicz, Stachoń, Rotermań-Konieczna, 2008].

Metoda ta wychodzi oczywiście naprzeciw oczekiwaniom pracodawców, którzy uważają, że umiejętności postępowania w celu twórczego rozwiązania nieznanego problemu, komunikacji w grupie międzynarodowej i pracy w języku angielskim (obcym nie tylko dla studentów polskich), pracy i współpracy w grupie, również w grupie międzynarodowej i interdyscyplinarnej, pracy pod presją czasu, odpowiedzialności za wykonanie zadania w ustalonym terminie powinni posiadać absolwenci szkół (nie tylko wyższych) [Saryusz-Wolski, 25 marca 2011].

Kolejnym *novum*, na które warto zwrócić uwagę, jest zapis ustawy zezwalający uczelni prowadzącej studia pierwszego stopnia o profilu praktycznym zaliczenie do minimum kadrowego, w miejsce nauczyciela akademickiego posiadającego stopień naukowy doktora, dwóch osób posiadających tytuł zawodowy magistra i znaczne doświadczenie zawodowe zdobyte poza uczelnią w dziedzinie związanej z kierunkiem studiów⁸.

To ważna zmiana! Oznacza ona, że osoby niedysponujące stopniem czy tytułem naukowym, ale za to z bagażem doświadczeń praktycznych, z osiągnięciami i porażkami w zawodzie, który uprawiają lub przez wiele lat uprawiali, będą mogli „firmować” określony kierunek studiów I stopnia o profilu praktycznym. Rektorzy szkół wyższych z pewnością wykorzystają tę możliwość do pogłębienia współpracy z pracodawcami, wchodzącymi w skład ich ciał doradczych, o których wspominałem wyżej, czy też do integracji ze środowiskami branżowymi funkcjonującymi w otoczeniu danej uczelni.

Ten element zmian powinien zaowocować też bardziej praktycznym aniżeli teoretycznym przygotowaniem absolwentów szkół wyższych do pracy zawodowej. Może też zwiększyć szanse na znajdowanie pracy jeszcze przez studentów dzięki kontaktom z nauczycielami wywodzącymi się z konkretnych środowisk zawodowych. Wprawdzie i dziś tacy dydaktycy funkcjonują w szkołach wyższych, ale ich obecność, jak wcześniej wspominałem, ma głównie charakter uzupełniający.

⁸ Art. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 84, poz. 455).

Podsumowanie

Pakiet sześciu ustaw reformujących naukę polską wprowadzono w życie z początkiem roku akademickiego 2010, natomiast ustawa zmieniająca Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawę o stopniach i tytułach naukowych zaczęła obowiązywać po wakacjach, 1 października 2011 r.

Pracodawcy i przedsiębiorcy od lat postulujący lepsze przygotowywanie absolwentów szkół do podjęcia pracy będą mieli większy wpływ na tworzenie kierunków i programów studiów, możliwość ich „firmowania” oraz uczestniczenia w prowadzeniu zajęć. Uczelnie będą zobowiązane do monitorowania losów absolwentów na rynku pracy dla kreowania oferty i programów studiów oraz strategii uczelni. Rzecznik Praw Absolwenta ma działać na rzecz ograniczenia barier w dostępie absolwentów do wykonywania zawodu po obronie magisterium.

Podpisanie w dniu 5 kwietnia 2011 r. przez Prezydenta RP pakietu ustaw zmieniających system szkolnictwa wyższego jest faktem. Zaraz po tym resort nauki przekazał do konsultacji społecznych i międzyresortowych projekty aktów wykonawczych do tych ustaw. Kolejne elementy procesu legislacyjnego prowadzą nas zdecydowanie do nowych rozwiązań.

Środowisko akademickie, którego bezpośrednio dotkną, nie jest jednak z tego powodu najszczęśliwsze. Przekonałem się o tym osobiście, gdy – z racji pełnionej funkcji – uczestniczyłem w licznie organizowanych seminariach i konferencjach bolońskich, poświęconych sposobom wdrażania konkretnych innowacji. Otóż po wystąpieniach ekspertów, kiedy następowała część na zadawanie pytań, stwierdzałem zaskoczony, że zdecydowana większość z nich dotyczyła potrzeb i sensu wprowadzanych zmian. Treść tych pytań wskazywała wyraźnie, że ich autorzy nie dość, że nie znali założeń reformy, to nadto nie mieli większego pojęcia o kalendarzu jej wprowadzania. Nie rokuje to dobrze, mimo że zmiany są organizacyjnie i prawnie obowiązkowe. Jedną z największych naszych wad narodowych jest bowiem nieumiejętność wdrażania i realizowania nawet najlepszych rozwiązań systemowych czy prawnych. Albo brakuje przekonania, albo niezbędnej energii, nadto konsekwencji, skutecznego nadzoru i kontroli w egzekwowaniu procesu wdrożeniowego. Rezultaty są potem dalekie od oczekiwanych i, co gorsza, przez wszystkich krytykowane.

Prowadzący wykłady eksperci podkreślali na każdym kroku, że nadrzędnym celem zmian jest poprawa zatrudnialności absolwentów, ich konkurencyjności i atrakcyjności na europejskim rynku pracy. Potrzeby te mogą skutkować koniecznością modyfikowania istniejących kierunków studiów i metod ich kształcenia. To z kolei może wpłynąć na strukturę i politykę zatrudnienia kadry naukowo-dydaktycznej. W tym momencie odzywały się najostrzejsze głosy sprzeciwu.

Przed szkołami wyższymi stoją jednak poważne i nieuniknione zadania. Nauka nie może podążać w zupełnym odosobnieniu, nie zważając na potrzeby systemu ekonomiczno-społecznego. Dobrze i nowocześnie wykształcony obywatel musi być kreatywny, umiejący się adaptować do zachodzących zmian zarówno w zakresie zawodowym, jak i pogłębiania specjalizacji, profesjonalizmu oraz kompetencji.

Bibliografia:

- Absolwenci szkół wyższych nie potrafią łączyć teorii z praktyką*; 28 IV 2011; http://natablicy.pl/absolwenci-szkol-wyzszych-nie-potrafi-laczyc-teorii-z-praktyka,artykul.html?material_id=4db9065fb564daac32000000&strona=1&sort=desc; stan na dzień 3 V 2011 r.
- Berecka B., *Polska oświata jest daleko od życia*; 28 IV 2011; <http://www.iskra1.pl/?p=782>; stan na dzień 3 V 2011 r.
- Brunka M., Gierszewski J., *Współpraca uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym na przykładzie PWSH „Pomerania” w Chojnicach*, 2011, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni” nr 16, s. 135-150; ISSN 1428-7889.
- Chmielecka E., *Krajowe Ramy Kwalifikacji dla polskiego szkolnictwa wyższego*, Seminarium Bolońskie, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy, 20 kwietnia 2011 r.; http://ekspercibolonscy.org.pl/sites/ekspercibolonscy.org.pl/files/ech_krk_200411.pdf; stan na dzień 5 V 2011 r.
- Cymanowska A., *Szkoły wyższe rekrutują*, „Dziennik Bałtycki” [Słupsk, Powiśle, Kaszuby, Kociewie], nr 101 (20214), 2-3.05.2011.
- Domańska M., *Zatrudnialność i rynek pracy. Co pomaga w znalezieniu i utrzymaniu pracy po studiach? Mobilność i internacjonalizacja studiów*, Konferencja Bolońska na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, 21 stycznia 2011; http://ekspercibolonscy.org.pl/sites/ekspercibolonscy.org.pl/files/md_zatrudnialnosc_210111.pdf; stan na dzień 5 V 2011 r.
- Kononowicz A.A., Stachoń A.J., Roterman-Konieczna I., *Wirtualny pacjent jako narzędzie nauczania problemowego w kontekście europejskiego projektu eViP*, E-mentor; Dwumiesięcznik Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; nr 1 (23)/2008; <http://www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/23/id/508>; stan na dzień 14 V 2011 r.
- Kraśniewski A., *Proces Boloński. To już 10 lat*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009; ISBN 978-83-87716-00-4.
- Lewiatan: szkoły wyższe nie przygotowują absolwentów do pracy*; 28 IV 2011 r.; http://www.naukawpolsce.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_naukapl.pap.pl&_PageID=1&s=szablon.depesa&dep=381645; stan na dzień 3 V 2011 r.
- Malicki T., *System edukacji w Polsce – stan obecny i planowane reformy. Referat wygłoszony na 42. Międzynarodowej Konferencji LIBRO „La pedagogie de Esperanto antau la defioj de interkultura komunikado”* – Kraków 17-25 lipca 2009 r.; <http://www.sp26.com.pl/System%20edukacji%20w%20Polsce.pdf>; stan na 29 IV 2011 r.
- Mazur T., *Szkoła umarła, ale niech żyje*, Gazeta Wyborcza.PL.Trójmiasto; dodatek lokalny do GW nr 106 (7229), 9 maja 2011 r., s. 8.

- Polańska A., *Zasady efektywnego nauczania studentów stacjonarnych w uczelni prywatnej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni” nr 14, s. 57-77; ISSN 1428-7889.
- Pracodawcy słabo oceniają kompetencje absolwentów*; 27 IV 2011 r.; http://pkpplewiatan.pl/opinie/stosunki_pracy/1/pracodawcy_slabo_oceniaja_kompetencje_absolwentow; stan na dzień 3 V 2011 r.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie nazw kierunków studiów* (DzU 2006, nr 121, poz. 838).
- Rzepnikowski M., *Raport Uczelnia Przyjazna Pracodawcom 2010*, 20 XII 2010 r.; <http://www.uczelniaprzyjaznapracodawcom.pl/raport-uczelnia-przyjazna-pracodawcom/>; stan na dzień 3 V 2011 r.
- Saryusz-Wolski T., *Wykorzystanie elementów Problem Based Learning. Doświadczenia Centrum Kształcenia Międzynarodowego Politechniki Łódzkiej*, Konferencja Bolońska, Uniwersytet Gdański, 25 marca 2011; http://ekspercibolonscy.org.pl/sites/ekspercibolonscy.org.pl/files/tsw_pbl_na_pl_250311.pdf; stan na dzień 13 V 2011 r.
- Sowa K.Z., *Uwagi o polskim szkolnictwie wyższym. Stare i nowe tradycje a wyzwania przyszłości*, [w:] *Poszukiwanie modelu szkoły wyższej w procesie integracji z Unią Europejską*, red. J. Mączyński i W. Demecki, Materiały z Międzynarodowej Konferencji zorganizowanej przez Wydział Zarządzania Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy przy współudziale Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Legnica 2007, s. 11-32; ISBN 978-83-60357-11-8.
- Uchwała nr 828/2008 Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie kryteriów oceny spełnienia wymagań w zakresie minimum kadrowego (tekst jednolity uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr 1069 z dnia 10 grudnia 2009 r. oraz uchwałą nr 240 z dnia 11 marca 2010 r.)
- Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 84, poz. 455).
- Założenia do nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki; http://www.bip.nauka.gov.pl/_gALLERY/73/10/7310/20091030_EEE_zalozenia_po_RM.pdf; stan na dzień 9 V 2011 r.

Summary

Graduate student on the labor market. A few observations about reality and hopes in the face of the higher education reform

The value of a graduate of higher education in Poland at the national and EU labor market is not high. Most employers seeking professionals in certain professions, above all, check their professional experience. The type of qualifications is important, in some sectors of the economy even necessary, but certainly not decisive. In various interviews, graduates are asked mainly about what able to do. The answer

that they finished these, or any other studies and did not have managed to verify their skills anywhere, most often ends such interview.

Employers look critically at the educational system in Poland, not just higher education. Does anyone listens to them?

Fundamental reform of the higher education, which will start with the new academic year has a chance to improve this situation. It will consist, among others to set up training programs based on learning outcomes and the opportunity to engage employers as lecturers or examiners.

Author presents the results of its analysis in this matter against the background of preparations for the implementation of the reform and the national qualifications framework.

Noty o autorach

ACTA POMERANIA 2012, NR 4

Dr **Mirosław Borkowski** – dr nauk prawnych, nauczyciel akademicki; zainteresowania naukowe: prawa człowieka, prawo własności intelektualnej, prawo zdrowia publicznego; autor kilku artykułów, monografii, skryptu studenckiego.

Mgr **Mariusz Brunka** – prawnik; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; specjalizuje się w prawie administracyjnym; współautor *Słownika samorządu terytorialnego*; kanclerz PWSH „Pomerania” i prezes Fundacji Fuhrmanna w Chojnicach.

Dr **Janusz Gierszewski** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, filolog, mł. insp. policji w st. spocz., wykładowca PWSH „Pomerania” w Chojnicach. Zajmuje się badaniami polityki bezpieczeństwa społeczności lokalnych, zagadnieniami terroryzmu, instytucjami bezpieczeństwa i problematyką patologii społecznej.

Dr **Grzegorz Goryński** – historyk, emerytowany oficer Straży Granicznej; wykładowca PWSH „Pomerania”.

Dr **Joanna Grubicka** – absolwentka matematyki i pracownik Akademii Pomorskiej w Słupsku; dr nauk technicznych; wykładowca statystyki i demografii w PWSH „Pomerania”; główny przedmiot zainteresowań naukowych to zastosowanie rachunku prawdopodobieństwa i statystyki w inżynierii niezawodności.

Doc. dr **Edmund Jarmusik** – dziekan Wydziału Historii i Socjologii Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały w Grodnie (Białoruś).

Prof. dr hab. **Natalija G. Kalashnyk** – pedagog, specjalista w zakresie resocjalizacji; wieloletni pracownik ukraińskich służb penitencjarnych; prof. Instytutu Zarządzania i Prawa Penitencjarnego w Zaporozu i PWSH „Pomerania”.

Dr **Ewa Matuska** – doktor psychologii, docent w Wyższej Hanzeatycznej Szkole Zarządzania w Słupsku. Autorka ponad 50 publikacji naukowych z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi, zagadnień rynku pracy i rozwoju regionalnego. Menedżer i praktyk HR.

Dr **Wiesław Lesner** – nauczyciel akademicki Instytutu Pedagogiki Akademii Pomorskiej w Słupsku; dr nauk humanistycznych w zakresie pedagogiki; zainteresowania naukowe: pedagogika resocjalizacyjna, bezpieczeństwo wewnętrzne, poradnictwo pedagogiczne.

Mgr **Ewa Olszówka** – doradca zawodowy, OHP – Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Słupsku.

Dr **Ignacy Sitko** – pedagog, wieloletni pracownik Akademii Pomorskiej w Słupsku i wykładowca PWSH „Pomerania”.

Dr **Cezary Tatarczuk** – adiunkt Wydziału Prawa i Administracji, dziekan Wydziału Zarządzania Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.

Informacja dla autorów „ACTA POMERANIA”

Redakcja „Acta Pomerania” zwraca się do wszystkich Autorów o stosowanie następujących rygorów, dotyczących formy przekazywania i przesyłania tekstów do druku:

Wszystkie teksty należy składać na płytach CD w dwu egzemplarzach, przepisanych według obowiązujących norm; na stronie 30 wierszy po ok. 60 znaków, z marginesem z lewej strony szerokości 4-5 cm; poprawki i uzupełnienia powinny być ograniczone do minimum i nie mogą przekraczać trzech na jednej stronie; nie stosujemy żadnych pogrubień czy podkreśleń.

Układ pierwszej strony artykułu i artykułu recenzyjnego (tj. obszerniejszej, polemicznej recenzji) powinien wyglądać następująco: z lewej strony u góry imię i nazwisko Autora oraz dokładny adres, poniżej tytuł na środku strony (na osi). Wszystkie te elementy należy pisać pismem tekstowym, nie zaś samymi wielkimi literami.

W recenzji ponad tekstem należy umieścić kolejno: imię (w formie rozwiniętej) i nazwisko autora recenzowanej pracy, jej tytuł i ewentualnie podtytuł (według strony tytułowej); jeśli recenzja dotyczy pracy zbiorowej, wówczas po tytule należy podać imię i nazwisko redaktora; następnie – w przypadku pracy wielotomowej – liczbę tomów lub części (np. t. 1-2) cyframi arabskimi i dalej: miejsce i rok wydania, liczbę stron, na ostatnim miejscu nazwę wydawcy. Imię i nazwisko Autora recenzji – na końcu tekstu z prawej strony oraz dokładny adres.

Teksty do działu „Kronika” zawierają tytuł (na osi); podpis Autora jak w recenzji.

Wspomnienia pośmiertne: w tytule imię i nazwisko osoby, której tekst dotyczy, pod nim w nawiasach dokładne daty życia; podpis Autora jak w recenzji.

Przypisy następują w maszynopisie w części zasadniczej, u dołu każdej strony. Numery przypisów należy umieszczać we frakcji górnej, bez nawiasów lub kropek. Odnośniki do przypisów w tekście są umieszczane przed kropką kończącą zdanie (z wyjątkiem, gdy kończy je skrót: w. – wiek lub r. – rok) albo przed przecinkiem wewnątrz zdania (z wyjątkiem, gdy muszą być umieszczone między słowami, których nie oddziela przecinek).

W tekstach zasadniczych stosujemy ogólnie przyjęte skróty (np., itp., m.in., rkps, mps, t., z., etc.), a także z reguły: r. (rok) i w. (wiek), inne w miarę potrzeby. Nazwy miesięcy podajemy cyfrą rzymską wówczas, gdy występują wraz z dniem i rokiem (bez oddzielających je kropek), w innych przypadkach w ich brzmieniu słownym (np. 8 VII 1969 r.; 8 lipca; w lipcu 1969 r.).

W przypisach stosujemy skróty jak wyżej. Tytuły czasopism i serii wydawniczych piszemy w cudzysłowie; po tytule publikacji zamieszczonej w opracowaniu zbiorowym piszemy po przecinku – [w:] (w nawiasie prostokątnym). Tomy, roczniki, zeszyty, numery i części periodyków i innych publikacji podajemy cyframi arabskimi.

Wszystkie nadesłane do redakcji teksty, odbiegające swą zewnętrzną formą od powyższych zasad, będą zwracane Autorom do właściwego przygotowania i ponownego przepisania.

Redakcja prosi o dołączenie do artykułów streszczeń o objętości ok. pół strony znormalizowanego maszynopisu.

Redakcja „ACTA POMERANIA”

